



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/C.5/51/55
4 août 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquante et unième session
CINQUIÈME COMMISSION
Point 120 a) de l'ordre du jour

GESTION DES RESSOURCES HUMAINES : APPLICATION DE LA STRATÉGIE
DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL POUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES
DE L'ORGANISATION ET AUTRES QUESTIONS RELATIVES À LA GESTION
DES RESSOURCES HUMAINES

Application du système de notation des fonctionnaires

Rapport du Secrétaire général

I. RAPPEL

1. Par ses résolutions 47/226 du 8 avril et 48/218 A du 23 décembre 1993, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général, notamment, d'instituer, dans le cadre d'un système général à mettre en place en matière d'obligation redditionnelle et de responsabilité, un système de notation de tous les fonctionnaires par rapport à des objectifs déterminés.
2. Dans le cadre de la stratégie du Secrétaire général pour la gestion des ressources humaines de l'Organisation (A/C.5/49/5), qui a été approuvée par l'Assemblée générale, des plans ont été établis en vue d'instituer un nouveau système de notation, fondé sur l'élaboration de plans de travail et l'instauration de liens entre les résultats individuels, d'une part, et les plans de travail généraux des différents services et les objectifs de l'Organisation, de l'autre.
3. Par sa résolution 49/222 A du 23 décembre 1994, l'Assemblée générale a approuvé les propositions du Secrétaire général concernant la mise en place du système de notation et a demandé que des efforts soient faits pour y donner suite et pour faire en sorte que le système soit appliqué à compter du 1er avril 1996.
4. Dans sa résolution 51/226 du 3 avril 1997, l'Assemblée générale a, notamment, prié le Secrétaire général de faire rapport sur les conclusions de l'étude relative au premier cycle du système de notation. On trouvera donc dans le présent rapport, comme suite à cette demande, une étude sur la première année complète de fonctionnement du système, ainsi que des propositions en vue de

l'améliorer compte tenu des enseignements tirés de cette première phase d'application.

II. OBJECTIFS

5. Conformément aux objectifs de la stratégie du Secrétaire général en matière de ressources humaines, le système de notation a été conçu comme l'un des éléments de l'entreprise générale d'introduction dans l'ensemble du Secrétariat d'un style de comportement professionnel axé sur les résultats, qui permette à tous les fonctionnaires de contribuer au maximum de leurs possibilités à l'action de l'Organisation et de s'adapter avec efficacité et efficience à l'évolution rapide de ses besoins.

6. Le système de notation repose sur les principes de la gestion des résultats que la Commission de la fonction publique internationale a recommandé d'adopter à l'échelle de l'ensemble du régime commun des Nations Unies. L'objectif général du système est d'améliorer tant les résultats individuels que ceux de l'Organisation en favorisant une plus grande participation du personnel à la planification, à l'exécution et à l'évaluation du travail et en responsabilisant davantage tant les cadres que leurs subordonnés. Il importe de souligner ici que la notation des fonctionnaires, loin d'être une fin en soi, ne constitue qu'une facette de l'ensemble du processus de gestion des résultats, dans lequel tant le personnel d'exécution que l'encadrement ont un rôle à jouer.

7. C'est au personnel d'encadrement qu'il incombe de structurer la gestion des résultats en établissant des plans de travail pour leur département, bureau ou service et en aidant le personnel d'exécution à se fixer les objectifs liés à ces plans de travail généraux. Les cadres doivent également s'accorder avec leurs subordonnés, au début de chaque cycle de notation, sur les priorités et sur les normes de résultats escomptées, puis contrôler les résultats, assurer une rétro-information continue et évaluer les résultats par rapport à des critères convenus au préalable. Une gestion efficace des résultats suppose également que l'encadrement s'occupe du perfectionnement du personnel et de l'amélioration de ses résultats et reconnaît et récompense ses contributions. Parallèlement, les subordonnés sont censés participer au processus d'établissement des objectifs, instaurer à propos des résultats un dialogue continu avec leurs supérieurs hiérarchiques, s'efforcer d'améliorer leurs résultats, rechercher les possibilités de perfectionnement et procéder à un autobilan réaliste en fin de cycle.

8. La mise en place et la consolidation d'un système efficace de gestion des résultats sont considérées comme une entreprise de longue haleine, qui exige une évolution importante des mentalités dans l'Organisation et de nouveaux modes de pensée, tant chez le personnel d'exécution que chez les cadres. C'est pour cette raison que le système de notation a été abordé de manière intégrée, en ce sens que sa mise en place s'est accompagnée de la création de nouveaux programmes destinés à faciliter l'évolution des carrières, à développer les talents d'encadrement et de supervision et à favoriser une évolution des attitudes. Il était prévu que la transition vers le nouveau système prendrait du temps et que pendant cette période initiale de transition, des ajustements seraient apportés en fonction de l'expérience acquise. L'on s'est donc attaché à recueillir les réactions de tous les départements et bureaux, ainsi que des

associations du personnel, à cette première année d'expérimentation. L'information ainsi obtenue en retour contient de précieux éléments qui serviront à améliorer et simplifier le système.

III. ÉLABORATION DU SYSTÈME ET FORMATION

9. Le système de notation a été élaboré en consultation avec le personnel d'encadrement et avec le Comité de coordination entre le personnel et l'administration. Il a d'abord fait l'objet d'essais, à titre expérimental, dans sept départements ou bureaux du Secrétariat puis a été révisé en fonction des réactions des participants à cette phase expérimentale. La version définitive du nouveau système de notation ainsi réaménagé a été établie en janvier 1995. Les procédures qui régissent ce système sont décrites dans l'instruction administrative du 18 septembre 1995 (ST/AI/411 et Corr.1).

10. Un grand programme de formation au système de notation a été organisé à l'échelle de tout le Secrétariat avant l'application effective du nouveau système. Ce programme avait pour objet de faire connaître les principes de base du système, ainsi que ses procédures. La majorité des fonctionnaires de la catégorie des administrateurs ont suivi cette formation en 1995. Il était prévu que la formation des agents des services généraux s'achèverait pour tous les grands lieux d'affectation au milieu de 1996, mais les mesures financières spéciales prises à la fin de 1995, qui ont restreint les possibilités de voyage et de recrutement de formateurs, ont contraint à reporter au deuxième trimestre de 1996 certaines activités de formation au système de notation. Cela étant, au milieu de 1996, pratiquement toutes les activités de formation concernant environ 11 000 fonctionnaires en poste dans tous les grands lieux d'affectation avaient été menées à bien. Pendant le second semestre de 1996 et au début de 1997, cette formation a été assurée pour les missions de longue durée et les centres multinationaux de programmation et d'exécution de projets. Par ailleurs, une vidéo de formation au système de notation a été produite à l'intention des fonctionnaires en poste dans les centres d'information des Nations Unies et autres petits bureaux ainsi que des fonctionnaires qui n'avaient pas pu suivre la formation initiale. Elle sert également pour l'orientation des nouveaux fonctionnaires.

11. La formation au système de notation est aujourd'hui encore complétée par d'autres programmes de renforcement des capacités de l'Organisation par le perfectionnement de son personnel, notamment un important programme de formation à l'administration du personnel. Depuis un an et demi, environ 750 fonctionnaires dans l'ensemble du Secrétariat ont participé à ce programme, dont quelque 95 % des fonctionnaires des classes D-2 et D-1 en poste dans tous les lieux d'affectation et un grand nombre de fonctionnaires des classes P-4 et P-5, à l'échelle du Secrétariat. Deux séminaires spéciaux ont été organisés à l'intention des secrétaires généraux adjoints et sous-secrétaires généraux. Les autres programmes complémentaires conçus et mis en oeuvre au cours des derniers 18 mois portaient sur l'acquisition des talents de négociation et de résolution des conflits, le perfectionnement des fonctionnaires ayant réussi le concours de G à P ou les concours nationaux, l'acquisition de talents de supervision par les agents des classes supérieures de la catégorie des services généraux et les administrateurs auxiliaires chargés de fonctions d'encadrement et l'accroissement de l'efficacité des services généraux.

IV. ÉTAT D'AVANCEMENT

12. La mise en place du système de notation a débuté dans 22 départements et bureaux du Secrétariat en 1996. Les retards intervenus dans certains départements étaient la conséquence directe des mesures financières spéciales prises à la fin de 1995 pour cause de crise financière. De ce fait, la formation au système de notation dans certains lieux d'affectation a été reportée au deuxième trimestre de 1996. Les calendriers de mise en place du système dans certains départements et bureaux ont également pâti de la restructuration en cours et des changements au niveau du personnel de direction.

13. Il ressort des rapports de suivi de la mise en place du système que malgré ces obstacles, la majorité des départements et bureaux ont établi des plans de travail, ont procédé à des bilans à mi-parcours de la période de notation et ont achevé, ou sont en train d'achever, la notation en fin de période. Là où l'application du système avait été retardée, les bureaux concernés ont été autorisés à continuer d'utiliser l'ancien système des rapports d'appréciation du comportement professionnel jusqu'à la mise en place du nouveau système, dans le courant de 1997.

14. Les trois organes de suivi sur lesquels on s'est accordé lors des consultations entre l'administration et le personnel ont été dotés de mandats. Il s'agit des comités départementaux d'examen de la gestion, des comités mixtes de suivi et du Comité mixte mondial de suivi. Les deux premiers ont été constitués dans la plupart des départements et bureaux. La mission des comités d'examen de la gestion est le contrôle continu par les cadres de l'établissement des plans de travail et des progrès réalisés dans la mise en place du système de notation. Les comités mixtes de suivi constituent un mécanisme associant le personnel et l'administration qui, à l'échelon du département ou bureau, suit et examine l'application du système de notation, du point de vue du respect des délais et des procédures, et des résultats d'ensemble obtenus. Le Comité mixte mondial de suivi, qui est un organe subsidiaire du Comité de coordination entre l'administration et le personnel, est chargé d'examiner l'ensemble de l'application du système, ainsi que les questions de politique générale le concernant. En principe, ces organes mixtes de suivi devraient continuer d'apporter leur contribution à l'institutionnalisation du système de notation pendant les trois premières années d'application de celui-ci, à la suite de quoi il sera procédé à un bilan visant à déterminer si ces mécanismes doivent être maintenus.

V. RÉACTIONS RECUEILLIES À L'ISSUE DE LA PREMIÈRE ANNÉE COMPLÈTE D'APPLICATION DU SYSTÈME

15. Comme prévu, à la fin de la première année complète d'application du système de notation, on a recueilli les réactions du personnel d'encadrement pour connaître les enseignements tirés de cette expérience, les problèmes concrets rencontrés et les recommandations qui permettraient de faire en sorte que l'Organisation dispose par ce biais d'un véritable outil efficace de gestion des résultats et de perfectionnement du personnel. Il a été demandé aux cadres d'inclure dans leur réponse les vues de leurs subordonnés. On a en outre demandé aux associations du personnel, à l'échelle de tout le Secrétariat, de faire des observations sur la première année de fonctionnement du système.

16. L'information ainsi recueillie en retour émanait des départements et bureaux suivants : Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques, Département des affaires politiques, Département de la coordination des politiques et du développement durable, Département des services d'appui et de gestion pour le développement, Bureau des affaires juridiques, Département des opérations de maintien de la paix, Département de l'information, Bureau des services de contrôle interne, Bureau de la gestion des ressources humaines, Bureau des services de conférence et services d'appui, Office des Nations Unies à Genève, Office des Nations Unies à Vienne, Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues, Office des Nations Unies à Nairobi, Programme des Nations Unies pour l'environnement, Centre des Nations Unies pour les établissements humains/Habitat, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale, Commission économique pour l'Afrique, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes et Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, ainsi que des associations du personnel de la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale, de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre, du Programme des Nations Unies pour l'environnement, de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, de l'Office des Nations Unies à Vienne et de l'Office des Nations Unies à Genève. D'autres réactions, émanant de toutes les associations du personnel, ont été recueillies lors de la vingt et unième session du Comité de coordination entre l'administration et le personnel, qui s'est tenue en juin 1997. Un vaste échange de vues avait alors eu lieu à propos des avantages du nouveau système et des obstacles rencontrés dans sa mise en oeuvre, et il a été convenu que le système serait simplifié en fonction de toutes ces réactions.

17. Il ressort des réactions émanant tant de l'administration que du personnel que l'on s'accordait dans l'ensemble à reconnaître l'intérêt des notions et principes généraux sur lesquels repose le système mais que des obstacles importants avaient été également rencontrés, qui tenaient souvent aux procédures, perçues comme trop complexes et contraignantes. Nombreux étaient aussi ceux qui estimaient que le système était introduit dans un environnement organisationnel peu propice, caractérisé par des restrictions financières graves et par une restructuration qui s'accompagnait de changements de directions et de priorités.

18. Entre autres aspects positifs du système de notation indiqués tant par les directeurs de programme que par les représentants du personnel, on mentionnera ceux qui suivent :

a) Les notions générales de plan de travail, de suivi permanent, d'information en retour et d'évaluation sont des éléments jugés positifs et susceptibles de favoriser l'instauration d'un style de gestion centré sur les résultats;

b) Le système a permis à certains fonctionnaires de mieux saisir les liens d'interdépendance entre leur comportement professionnel et les priorités générales de leur département ou bureau;

c) Le système facilite la délégation de pouvoirs et rend les fonctionnaires responsables de la réalisation des objectifs fixés;

d) Le système de notation encourage les cadres à faire un bilan d'étape structuré avec leurs subordonnés au moins deux fois par an;

e) Le système donne la possibilité d'examiner les besoins de formation ou de perfectionnement de chaque fonctionnaire;

f) Le bilan d'étape permet de réexaminer les objectifs et, le cas échéant, de prendre des mesures correctives;

g) La notation n'est plus fondée sur une évaluation a posteriori, mais sur une analyse des résultats obtenus par rapport aux objectifs préétablis;

h) Le système de notation oblige les supérieurs hiérarchiques à établir des plans de travail et à donner des directives à leurs subordonnés.

19. Cependant, un grand nombre de difficultés ont également été signalées. Les reproches les plus souvent faits au système sont les suivants :

a) Les formules sont complexes et la procédure est longue et pesante;

b) La version électronique des formules n'est pas facile à utiliser et laisse à désirer;

c) Certains des termes employés manquent de clarté (paramètre d'exécution, etc.); d'autres estiment que les formules et directives sont rédigées dans un jargon difficile à comprendre;

d) L'établissement de plans de travail et d'objectifs s'est révélé difficile pour certains, en raison du caractère routinier du travail, notamment dans certaines unités fournissant des services, ou du fait de l'évolution rapide des priorités;

e) Il n'existe aucun mécanisme de récompense ou de sanction directement lié au système de notation et la corrélation entre celui-ci et les perspectives de promotion et de carrière reste floue;

f) Certains cadres semblent avoir du mal à accepter l'idée que le suivi du comportement professionnel est l'une de leurs premières responsabilités, et considèrent que cette fonction prend trop de temps, au détriment de leurs activités de fond;

g) Les cadres n'ont pas toujours toutes les compétences requises pour établir les plans de travail, et pour guider et informer leurs subordonnés;

h) La planification faite dans le cadre du système de notation n'est pas assez étroitement liée à la planification budgétaire;

i) La structure des départements et bureaux étant fréquemment modifiée, de même que les priorités fixées par la direction, la structure organisationnelle et les responsabilités ne sont pas clairement établies.

20. Deux des préoccupations les plus couramment exprimées au sujet du système de notation méritent qu'on s'y arrête car elles reposent sur des idées fausses mais très répandues. La première est que le système de notation est conçu de manière à imposer une distribution des notes selon une courbe en cloche. En réalité, comme il est précisé dans les directives pertinentes, cette distribution n'est pas prédéterminée. Néanmoins, si l'on étudie les résultats obtenus avec un grand nombre de systèmes similaires, on constate que lorsque les membres du personnel sont notés dans les règles, en toute impartialité, la plupart d'entre eux sont considérés comme ayant "atteint tous les objectifs fixés", seul un petit nombre entrant normalement dans la catégorie de ceux qui ont constamment dépassé les objectifs fixés ou dont les services rendus ont laissé à désirer.

21. Le premier cycle de notation complet ayant récemment pris fin, on a entrepris de réunir des données sur la distribution des notes dans chaque département ou bureau. La distribution observée sur la base des renseignements dont on dispose à ce jour est la suivante : note 1, 8,2 %; note 2, 34,4 %; note 3, 55,9 %; note 4, 1,4 %; note 5, 0,1 %. La distribution des notes dans l'ensemble du Secrétariat est dûment suivie, en aucune manière pour s'assurer qu'elle est conforme à une courbe préétablie mais pour vérifier que l'approche suivie est la même partout.

22. La seconde idée fautive est que l'emploi d'un système de notation axé sur les objectifs, comme celui adopté, ne se justifie que dans les entreprises. On notera à cet égard que, pour la Commission de la fonction publique internationale, les piliers d'un bon suivi du comportement professionnel sont la planification du travail, l'établissement d'objectifs mutuellement convenus, un suivi permanent et une information en retour. Plusieurs systèmes également fondés sur la réalisation d'objectifs sont utilisés par des organisations du système des Nations Unies, ainsi que par des organisations à but non lucratif des secteurs public et privé et par des fonctions publiques nationales.

23. Une préoccupation largement partagée est celle du temps que prennent les activités liées à la notation. Des cadres ont indiqué y avoir consacré cinq à six heures dans l'année pour chacun de leurs subordonnés. Le temps nécessaire devrait diminuer lorsque la procédure aura été simplifiée et sera devenue plus familière à tous, mais, quoi qu'il en soit, le Secrétaire général considère comme normal qu'un cadre passe ce nombre d'heures chaque année avec chacun de ses subordonnés pour établir les plans de travail, arrêter les objectifs, faire le point des progrès accomplis, dispenser des conseils aux intéressés et les informer de la façon dont leur contribution a été perçue, autant d'activités constituant des éléments essentiels du suivi du comportement professionnel. Doter l'Organisation d'une nouvelle culture qui encourage les cadres à gérer au mieux le personnel – leur plus importante ressource – suppose qu'ils considèrent le temps consacré à l'exercice de cette responsabilité comme un investissement indispensable pour doter l'Organisation des ressources humaines dont elle a besoin. Il est donc très important de faire en sorte que le suivi du comportement professionnel ne soit pas perçu comme un exercice purement

administratif consistant à remplir des formules, et que les mécanismes d'établissement des rapports accordent à tous les cadres une marge de manoeuvre raisonnable.

24. En dépit des difficultés rencontrées et du sentiment de frustration que l'application du système a pu engendrer chez certains au cours de la première année, l'expérience a eu le mérite d'appeler l'attention comme jamais auparavant sur les notions de suivi du comportement professionnel et de responsabilité individuelle et professionnelle, et d'encourager un débat animé sur ces questions. On a engrangé de précieuses données d'expérience dont on a tiré d'importantes leçons. On a pu constater à quel point il était utile d'établir des plans de travail et d'inviter chaque fonctionnaire à participer à la fixation de ses objectifs et à la définition du comportement professionnel attendu de lui pour la période à venir. Nombre de fonctionnaires se sont félicités de la possibilité que leur donne le système de participer à la planification du travail de l'unité dont ils relèvent, d'être informés de manière structurée de l'appréciation portée sur leur comportement et de l'entretenir plus systématiquement avec leur superviseur de leur projet professionnel. La mise en oeuvre du système a parfois contraint les cadres à prendre conscience du fait que le système d'établissement des rapports comportait des lacunes, que les objectifs étaient mal définis, qu'il n'existait pas de normes précises et que la gestion du personnel ne recevait pas l'attention voulue.

VI. MODIFICATION DU SYSTÈME

25. On reconnaît à ce stade qu'il faut simplifier et améliorer sensiblement le système, étant entendu qu'il importe, ce faisant, de retenir les principes éprouvés sur lesquels il repose et de s'appuyer sur les aspects considérés à l'usage comme les plus positifs. Il est donc proposé d'affiner et d'améliorer le système en y apportant les modifications ci-après :

a) Le nombre d'étapes que comporte le processus sera sensiblement réduit, le but étant d'insister moins sur les processus et procédures que sur l'application des principes éprouvés, qui sous-tendent le suivi du comportement professionnel;

b) Les formules et directives utilisées dans le cadre du système de notation seront rédigées dans un langage clair, simple et direct et publiées en anglais, en espagnol et en français;

c) Une version électronique conviviale de la formule sera mise à la disposition de tous les fonctionnaires;

d) On rédigera un guide du suivi du comportement professionnel qui donnera, pour différentes catégories de personnel, des conseils pour l'établissement des objectifs;

e) Le cycle de planification sera porté à deux ans, pour mieux le faire coïncider avec le cycle budgétaire; les plans seront établis pour deux ans, sous réserve des modifications pouvant être apportées aux activités ou priorités approuvées; un bilan d'étape continuera d'être fait à mi-parcours, tous les six mois, et chaque fonctionnaire sera noté une fois par an;

f) Les expressions retenues - "a atteint tous les objectifs fixés", "a fréquemment dépassé les objectifs fixés", etc. - seront utilisées pour l'évaluation à la place de notes chiffrées;

g) Des propositions visant à établir un système d'incitations et de récompenses en corrélation avec le système de notation seront présentées à l'Assemblée générale, comme celle-ci l'a demandé;

h) On établira une corrélation plus étroite entre le système de notation et les mécanismes de formation professionnelle et d'aide à la planification des carrières;

i) Les cadres et superviseurs recevront une formation complémentaire aux techniques de suivi du comportement professionnel, notamment pour ce qui est du développement de l'esprit d'équipe, de la planification du travail, de l'information de leurs subordonnés et de l'évaluation.

VII. CONCLUSION

26. Dans un contexte institutionnel généralement peu encourageant et encore alourdi par de graves difficultés financières, on a déployé d'importants efforts pour respecter l'esprit et la lettre de la résolution de l'Assemblée générale relative à la mise en place d'un nouveau système de notation. Des progrès importants ont été réalisés. La majeure partie des départements et bureaux ont adopté le nouveau système et l'on suit de près la situation dans les autres - dont le nombre est limité - pour s'assurer que le système aura été mis en oeuvre partout avant la fin de 1997.

27. On a tout lieu de penser que les améliorations prévues, et l'appui qu'il est prévu d'apporter au personnel, grâce à des actions de formation notamment, pour accroître ses compétences et l'encourager à accepter les changements de comportement et de culture nécessaires, rapprocheront considérablement l'Organisation de son objectif à long terme, qui est d'instituer, dans l'ensemble du Secrétariat, un style de gestion centré sur les résultats, en faisant du système de notation un outil efficace de suivi du comportement professionnel et de perfectionnement du personnel.
