



Assemblée générale

Distr. générale
10 avril 2006
Français
Original : anglais

Soixantième session

Points 122 et 130 de l'ordre du jour

Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies

Corps commun d'inspection

Un système de paie commun pour les organismes des Nations Unies

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale, pour examen, ses observations et celles du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination sur le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Un système de paie commun pour les organismes des Nations Unies » (JIU/REP/2005/4).



Résumé

Dans son rapport intitulé « Un système de paie commun pour les organismes des Nations Unies » (JIU/REP/2005/4), le Corps commun d'inspection note que pratiquement tous les organismes des Nations Unies s'occupent eux-mêmes de la fonction paie et que beaucoup adaptent à cet effet des progiciels de gestion intégrés (PGI) disponibles dans le commerce. Il postule que, si les services de paie des différents organismes étaient regroupés, le système dans son ensemble pourrait réaliser des économies considérables, de l'ordre de 100 millions de dollars sur 10 ans.

Les mesures recommandées dans le rapport se veulent le point de départ d'un processus devant mener à l'adoption d'un PGI commun, dont la première étape serait le regroupement des activités liées à la paie.

Les membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCI) pensent que des économies pourraient effectivement être réalisées si les systèmes administratifs étaient regroupés, mais qu'il faudrait préalablement étudier toute une série de questions que le CCI n'a pas examinées à fond dans son rapport. En outre, comme le rapport ne contient pas d'analyse financière détaillée, il n'apporte pas de justification claire en faveur de l'adoption d'un PGI commun. Un des principaux obstacles au passage à un PGI commun est que les organismes sont nombreux à avoir beaucoup investi dans les systèmes qu'ils utilisent et qu'ils risquent donc de répugner à envisager d'autres systèmes tant que les coûts n'auront pas été entièrement amortis. Les organismes sont nombreux aussi à penser qu'un problème plus grave, qui devrait absolument être réglé pour qu'un système commun puisse être adopté, est la complexité qu'ont acquise les règles de gestion des ressources humaines et de la paie chez chacun d'entre eux.

Beaucoup d'organismes ont exprimé des réserves quant à l'analyse du CCI mais ils ont, dans l'ensemble, accueilli favorablement les recommandations, à part le volet a) de la recommandation 1, dont ils pensent qu'il n'est pas justifié par l'analyse figurant dans le rapport.

I. Introduction

1. Dans son rapport, intitulé « Un système de paie commun pour les organismes des Nations Unies », le Corps commun d'inspection (CCI) envisage une collaboration entre tous les organismes des Nations Unies en ce qui concerne une fonction administrative importante : la gestion de la paie. Il affirme que les organismes pourraient réaliser des économies considérables et obtenir d'autres avantages, s'ils adoptaient un système de paie commun, surtout s'il s'agissait d'un premier pas vers l'unification de leurs systèmes de gestion de l'information. Tout en indiquant qu'il convient de procéder avec prudence, il fait des recommandations portant principalement sur les mesures que les organismes devraient prendre, ensemble, pour se doter d'un système de paie commun, et propose que l'Assemblée générale approuve l'idée d'un tel système et de la désignation d'organismes « centraux » qui fourniraient aux autres des services de paie et d'autres services informatisés.

II. Observations générales

2. La question abordée dans le rapport du CCI intéresse de très près tous les organismes des Nations Unies, qui, à quelques exceptions près, ont récemment apporté des modifications à leur système de gestion de la paie, se sont engagés sur cette voie ou envisagent de le faire. Le CCI note que la paie n'est une activité « fondamentale » pour aucun organisme, mais que, s'agissant du paiement des fonctionnaires, l'efficacité et l'efficience sont de la plus haute importance. Dans l'ensemble, le rapport a été bien accueilli par les organismes, dont la plupart pensent qu'une gestion commune de la fonction paie aurait des avantages pour le système. Presque tous les organismes des Nations Unies qui appliquent le régime commun estiment donc que le rapport vient à point et remercient le CCI d'avoir soulevé la question.

3. Tout en acceptant le principe général d'un système de paie commun, peu d'organismes ont trouvé convaincante l'analyse présentée et la plupart estiment que le rapport traduit une compréhension limitée de ce qu'implique la mise en œuvre d'un PGI à grande échelle. Ainsi, il a été souligné qu'à la lecture du paragraphe A, on pourrait croire que les organismes dépensent des millions de dollars en logiciels alors qu'en fait, l'achat de logiciels ne représente qu'une fraction des dépenses relatives à la mise en œuvre des PGI. Le plus gros des dépenses tient à la nécessité d'adapter les procédures opérationnelles de l'organisation en fonction des impératifs qu'impose le programme, ou le programme en fonction des procédures opérationnelles (mais c'est moins souvent le cas). Les organismes notent que quelle que soit la solution retenue (qu'ils mettent en œuvre leur propre système ou confient la tâche, dans le cadre d'une « externalisation interne », à un organisme « central »), ces activités de mise en œuvre sont inévitables et les dépenses qui s'y rapportent doivent être prises en compte. L'« externalisation interne » ne se soldera donc généralement pas par des économies.

4. Beaucoup d'organismes ont indiqué que le rapport du CCI traduit une vision simpliste du contexte dans lequel s'inscrit la fonction paie et que l'analyse qu'il contient ne définit pas clairement les modalités de la gestion centralisée envisagée. Même si les principaux vendeurs de PGI se sont dits convaincus qu'une gestion commune de la paie était possible, le rapport ne montre pas que ces représentants comprennent bien tous les éléments intervenant dans la mise en œuvre d'un PGI à l'échelle du système des Nations Unies, dont les règlements en matière de personnel

et de paie sont particulièrement complexes. Il est naturel que les représentants des vendeurs se disent convaincus de pouvoir fournir un produit qui marche. Qui plus est, s'il est vrai que des systèmes distincts peuvent « communiquer » entre eux, la communication est rarement le problème. C'est au niveau des procédures opérationnelles, très complexes, que le bât blesse, or la question n'est pas abordée dans le rapport.

5. De nombreux membres du CCS ont noté que le CCI n'avait reconnu qu'en passant, sans approfondir, qu'il faudrait simplifier et uniformiser les pratiques administratives des organismes, dont la paie, pour qu'un PGI commun puisse être adopté. Ils ont souligné que les principales dépenses liées à la mise en œuvre des PGI tenaient, comme on l'a vu plus haut, au réaménagement des procédures et non à l'achat des programmes. À l'échelle d'un organisme, ce type de réaménagement peut être difficile, long, perturbateur et coûteux, et n'offre aucune garantie d'amélioration des résultats. À l'échelle du système, la chose est encore plus complexe, ce dont le rapport ne parle pas. En outre, si un organisme adopte un PGI, c'est en fin de compte pour pouvoir mieux s'acquitter de sa mission fondamentale, or les missions des différents organismes sont parfois très différentes. La mise en œuvre d'un même PGI pour tous les organismes, dont chacun a une vocation différente, ne se soldera pas nécessairement par des gains d'efficacité ou des économies à l'échelle du système. Comme le rapport n'aborde par ces questions, les organismes du système ont du mal à accepter l'analyse qu'il présente.

6. Les membres du CCS ont été nombreux à mettre en question la possibilité d'adopter un système de paie commun alors que beaucoup d'organismes ont déjà investi des sommes considérables dans de nouveaux systèmes. Ils ont noté que la plupart des grands organismes avaient achevé, ou pratiquement, la mise en place de nouveaux systèmes de gestion de la paie compatibles avec les méthodes de gestion en vigueur, et que le rapport n'en tenait pas suffisamment compte. Ils ont noté aussi que, devant déjà supporter de sérieuses restrictions budgétaires, la plupart des organismes auront bien du mal à trouver, avant longtemps, les fonds et le personnel nécessaires à la mise en place d'un système de paie commun. En outre, quels que soient les mérites d'un tel système, pour que les économies envisagées dans le rapport soient réalisées, il faudrait que les organismes effectuent ensemble le travail de mise au point. Comme beaucoup d'entre eux ont déjà investi dans de nouveaux programmes et de nouvelles procédures, il y a peu de chance que ces économies se matérialisent.

7. La plupart des organismes ont mis en question l'ampleur des économies qui pourraient découler de l'adoption d'un système de paie commun, pilier des recommandations du CCI. Pour eux, l'affirmation selon laquelle des économies de 100 millions de dollars pourraient être réalisées sur 10 ans est légère et irréaliste, sans compter qu'elle manque de fondement. Bien des organismes ont acquis une solide expérience en matière de grands systèmes et s'ils ont appris quelque chose, c'est que les économies sont rarement aussi importantes que prévu.

8. Plus précisément, les organismes soulignent que dans son analyse, le CCI n'indique pas avec suffisamment de précision sur quelle base il a calculé les frais de fonctionnement des actuels systèmes de paie et les dépenses que représenterait un système unique. Comme ni le secteur privé, ni le secteur public n'ont de systèmes de gestion de ressources humaines et de la paie semblables à ceux des organismes des Nations Unies, l'intérêt que les montants cibles indiqués dans le rapport présentent pour l'analyse est douteux et l'idée d'une économie de 100 millions de

dollars paraît donc subjective. Comme le CCI reste vague sur la question des coûts à d'autres endroits de son rapport, les organismes se demandent s'il n'a pas surestimé les économies réalisables. En outre, ils notent que d'après le rapport, les économies mentionnées ne sont que « la pointe de l'iceberg », ce qui semble indiquer, sans qu'aucune justification ou analyse ne soit offerte, que des économies plus importantes seraient certainement réalisées s'ils se ralliaient à la position du CCI.

9. Un des fils conducteurs, dans les observations des membres du CCS, est l'insuffisance de l'analyse des nombreuses difficultés que soulèverait toute tentative de mise en place d'un système de paie commun, notamment le problème des besoins différents qu'ont les organismes, en raison de leur réglementation propre, mais aussi de la nature de leurs activités. Ainsi, certains organismes ont une vision plus large de la fonction paie et le système devrait donc être suffisamment souple pour qu'ils puissent continuer à assurer les services qu'ils ont coutume d'offrir.

10. En résumé, très peu d'organismes des Nations Unies estiment que le CCI a présenté une argumentation suffisamment rigoureuse en faveur du passage à un système de paie commun et que l'analyse que contient son rapport justifie vraiment ses recommandations. Il ne s'ensuit pas, toutefois, que les organismes jugent inutile de poursuivre l'étude de la question, comme il ressort des observations relatives aux différentes recommandations.

III. Observations relatives aux différentes recommandations

Recommandation 1

L'Assemblée générale devrait :

a) **Approuver la mise au point d'un système de paie commun, en tant que première étape en vue de l'adoption d'un unique progiciel de gestion intégré pour l'ensemble du système des Nations Unies;**

b) **Demander au Secrétaire général, en sa qualité de Président du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, de s'employer à mobiliser le soutien actif des organismes des Nations Unies au plus haut niveau – en mettant en place un mécanisme de gouvernance chargé d'accélérer, de coordonner et de surveiller la mise au point et la mise en œuvre, par étapes, d'un système de paie commun associé à un progiciel de gestion intégré – et de lui faire rapport sur la suite donnée à cette recommandation à sa soixante-deuxième session.**

11. La plupart des membres du CCS sont d'avis que, s'agissant de passer à un système de paie commun, l'adoption d'un PGI commun n'est pas la question principale. La plupart des organismes, s'ils sont favorables à ce que la question d'un système de paie commun continue d'être étudiée, ne voient pas dans les travaux déjà effectués un premier pas vers l'adoption d'un PGI commun. Ils estiment qu'il serait prématuré que l'Assemblée générale approuve cette recommandation dans la mesure où il n'a pas été présenté d'analyse claire, détaillée et complète des coûts et avantages, et donc d'argumentation convaincante. Dans leurs observations, les organismes ont clairement dit que le CCI n'a pas présenté les arguments qui auraient pu les convaincre de l'utilité économique ou pratique d'un PGI commun. Leur point de vue est non pas qu'un PGI commun, ou un système de paie commun, serait dénué

d'utilité, mais que le CCI n'a pas présenté d'argumentation convaincante en faveur des profonds remaniements qu'exigerait l'adoption de l'un ou de l'autre.

12. Tous les organismes estiment qu'il serait plus productif d'essayer de déterminer si l'adoption d'un PGI commun permettrait de réaliser des économies à l'échelle du système, en faisant une analyse plus poussée, et d'établir si l'adoption d'un système de paie commun serait le meilleur point de départ.

13. Pratiquement tous les organismes du système approuvent le volet b) de la recommandation 1, car il souligne qu'un engagement au plus haut niveau est indispensable à toute avancée sur une question aussi cruciale que l'adoption de systèmes administratifs communs. Comme on l'a dit plus haut, les membres du CCS soutiennent l'idée d'un PGI et d'un système de paie communs pourvu que ceux-ci remplacent avantageusement leurs systèmes existants et qu'il soit tenu compte des investissements importants que les organismes ont déjà consentis.

Recommandation 2

En sa qualité de Président du CCS, le Secrétaire général devrait inviter celui-ci :

a) À désigner des organismes « centraux » ou des fournisseurs de services communs, qui, moyennant finance, s'occuperaient de la paie pour les organismes qui ont des systèmes anciens et dépassés;

b) À harmoniser, simplifier et normaliser à l'échelle du système des Nations Unies les dispositions des statuts et règlements qui concernent la paie et les indemnités;

c) À lui rendre compte de la suite donnée à cette recommandation à sa soixante-deuxième session.

14. Dans l'ensemble, les membres du CCS sont favorables au volet a) de la recommandation 2 et notent que certains organismes ont déjà pris les dispositions qui y sont envisagées, quoiqu'à une échelle réduite. En particulier, le Secrétariat de l'ONU s'occupe déjà de la paie pour beaucoup d'organismes de plus petite taille. Tous les organismes se sont dit prêts à étudier l'idée de la désignation d'organismes « centraux », espérant que cela permettrait de réduire l'éventail de systèmes de paie en usage à une version unique de chaque grand système. Comme plusieurs organismes utilisant le même PGI en sont au premier stade de la conception de systèmes de paie sur mesure, il convient d'encourager, aux échelons supérieurs, l'engagement en faveur d'un partage des ressources et des investissements.

15. Tous les organismes sont très favorables au volet b) de la recommandation 2, car les mesures prévues doivent impérativement être prises préalablement à toute étude des possibilités d'unification des systèmes informatiques de gestion de la paie.

16. Enfin, les organismes du système comptent examiner tous les aspects de la question, y compris la recommandation 2, par l'intermédiaire des réseaux Finance et budget, Ressources humaines et Informatique du Conseil des chefs de secrétariat, dans l'optique de faire une recommandation à celui-ci et de présenter ensuite un rapport à l'Assemblée générale, comme ils en ont été priés.