



World Food Programme  
Programme Alimentaire Mondial  
Programa Mundial de Alimentos  
برنامج الأغذية العالمي

**Conseil d'administration**  
Session annuelle  
Rome, 29 juin-3 juillet 2020

---

Distribution: générale

Point 6 de l'ordre du jour

Date: 18 mai 2020

WFP/EB.A/2020/6-F/1

Original: français

Ressources, questions financières et budgétaires

Pour examen

Les documents du Conseil d'administration sont disponibles sur le site Web du PAM (<https://executiveboard.wfp.org/fr>).

---

## Rapport de l'Auditeur externe sur le parc immobilier

### Projet de décision\*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport de l'Auditeur externe sur le parc immobilier" (WFP/EB.A/2020/6-F/1) et de la réponse de la direction du PAM publiée sous la cote WFP/EB.A/2020/6-F/1/Add.1, et a invité à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours de ses débats.

---

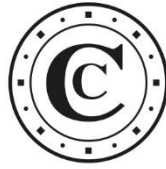
\* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.

---

#### Coordonnateur responsable:

M. R. Bellin  
Directeur du Bureau de l'Auditeur externe  
tél.: 066513-2392

---



# AUDIT EXTERNE DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL

## RAPPORT D'AUDIT SUR LE PARC IMMOBILIER

Exercice 2019

RÉFÉRENCE COUR DES COMPTES: PAM-2019-4

## TABLE DES MATIÈRES

<b>RÉSUMÉ</b> .....	<b>4</b>
<b>I. OBJECTIFS, PÉRIMÈTRE ET MÉTHODE DE L'AUDIT</b> .....	<b>5</b>
<b>II. LISTE DES RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>8</b>
<b>III. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>10</b>
<b>1. L'inventaire des locaux</b> .....	<b>10</b>
1.1. Le parc immobilier .....	10
1.2. La base de données.....	11
1.3. Les coordonnateurs.....	11
1.4. Les mises à jour .....	12
1.5. Les saisies facultatives.....	14
<b>2. La stratégie immobilière</b> .....	<b>14</b>
2.1. La planification des infrastructures et l'anticipation des besoins .....	14
2.2. L'arbitrage entre achat et location .....	18
2.3. L'équilibre entre l'échelon local et les échelons supérieurs dans l'exercice des choix stratégiques .....	19
<b>3. La gestion courante et financière des locaux</b> .....	<b>21</b>
3.1. Recensement des coûts de gestion du parc immobilier .....	21
3.2. Évolution des coûts de gestion du parc immobilier .....	22
3.3. L'encadrement de la gestion du parc immobilier.....	23
3.4. La gestion des maisons d'hôtes .....	24
3.5. La gestion environnementale .....	24
3.6. Les contributions des pays hôtes .....	29
<b>4. Le chantier d'extension et d'aménagement du Siège</b> .....	<b>31</b>
4.1. Les caractéristiques de l'agrandissement.....	31
4.2. Les autres modes de travail .....	35
4.3. Le développement d'une vision à long terme .....	36
<b>5. La mise en œuvre de la réforme du système des Nations Unies en matière de locaux communs</b> .....	<b>37</b>
5.1. La réaction du PAM à la réforme .....	37
5.2. Le PAM et l'approche interorganisations en matière de locaux communs .....	40
<b>IV. REMERCIEMENTS</b> .....	<b>42</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>43</b>
<b>Annexe 1: Actions possibles du Secrétariat</b> .....	<b>43</b>
<b>Annexe 2: Répartition géographique des locaux</b> .....	<b>44</b>
<b>Annexe 3: Méthode d'estimation des coûts de gestion du parc immobilier</b> .....	<b>45</b>
<b>Annexe 4: Taux de couverture des dépenses de fonctionnement par les pays         hôtes</b> .....	<b>47</b>
<b>Liste des sigles utilisés dans le présent document</b> .....	<b>48</b>

## **RÉSUMÉ**

Le Programme alimentaire mondial utilise près de 1 400 locaux: bureaux, entrepôts, maisons d'hôtes, etc. Ce chiffre a augmenté de 43 pour cent depuis 2016, un rythme comparable à celui de l'évolution des dépenses du PAM. Le présent rapport comporte cinq observations principales.

**1. La fiabilité des données disponibles.** La base de données "Archibus" comporte des inexactitudes quant à la nature des locaux (location ou propriété), leur statut (actif ou inactif) ou le montant des contributions des États au fonctionnement des bureaux de pays. Les bâtiments assimilés à des dons en nature ne sont pas tous estimés à leur juste valeur. L'enregistrement des données sur les surfaces ou les effectifs est facultatif. L'exploitation de la base de données suppose des retraitements et des opérations manuelles. Le personnel chargé d'actualiser la base de données sur le terrain n'est pas toujours suffisamment formé.

**2. La stratégie immobilière.** Le PAM envisage la poursuite de la croissance de ses effectifs, mais sans la chiffrer précisément. L'élaboration de plusieurs scénarios d'augmentation permettrait d'anticiper les décisions à prendre, avec une meilleure visibilité. La gestion décentralisée laisse une grande liberté d'initiative et de décision aux bureaux de pays, qui se solde parfois par des choix hasardeux. Le présent rapport propose de renforcer l'intervention des échelons supérieurs, afin que les décisions qui engagent sur le long terme ne soient pas prises dans une logique de court terme. La stratégie des maisons d'hôtes mériterait aussi d'être précisée, de même que les règles d'arbitrage entre l'acquisition et la location.

**3. Les outils de la gestion courante.** Le suivi des charges de fonctionnement n'est pas automatisé et nécessite des retraitements en raison de la fragmentation des postes de dépenses. Certaines directives sont anciennes et il serait bon que l'adoption du Manuel des services administratifs intervienne rapidement. Les émissions de gaz à effet de serre du parc immobilier diminuent, mais le déploiement sur le terrain des systèmes de gestion environnementale n'atteint pas les objectifs fixés. L'analyse des risques environnementaux, qui devrait être préalable à toute construction ou rénovation, n'est pas toujours effectuée. Les accords avec les pays hôtes sont souvent anciens et rarement mis à jour. La Division des services de gestion n'effectue pas le suivi de l'historique de leurs révisions ni du respect du principe de la participation substantielle des États hôtes.

**4. Les locaux du Siège.** Si le rythme actuel d'augmentation des effectifs du Siège se poursuivait, en dépit de la décision de mai 2019 visant à les plafonner, il y aurait 800 postes de travail de plus en cinq ans. À court terme, le PAM doit absolument réduire l'occupation du bâtiment principal pour respecter les normes de sécurité. L'aménagement – en cours - d'un nouveau bâtiment ne suffira pas pour faire face à l'accroissement prévu s'il devait se confirmer, à moins qu'un nouvel effort ne soit consenti en matière de travail flexible et que l'on ne transfère du personnel dans d'autres locaux, comme ceux de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. À long terme, le projet de déménagement dans l'ancien hôpital Forlanini mérite clairement d'être étudié.

**5. L'objectif du système des Nations Unies d'avoir 50 pour cent de locaux communs d'ici à 2021.** Le PAM partage moins de 25 pour cent de ses bureaux avec d'autres organismes et cette proportion reste stable. L'objectif des Nations unies ne sera pas atteint à la date prévue. Même si le regroupement n'est pas adapté à toutes les situations, les risques de réticences au changement justifient une action volontariste reposant sur une étude suivie des possibilités et un rappel du principe selon lequel le regroupement est la règle et la séparation l'exception, notamment lors des déménagements.

## **I. OBJECTIFS, PÉRIMÈTRE ET MÉTHODE DE L'AUDIT**

1. Conformément à nos lettres de notification du 29 mai et du 18 octobre 2019, une équipe de quatre auditeurs externes a effectué une mission de vérification au Siège du PAM à Rome en deux étapes, du 15 au 19 juillet 2019 et du 20 au 31 janvier 2020. En outre, l'ensemble des missions de terrain programmées dans les bureaux extérieurs<sup>1</sup> au cours de l'exercice 2019-2020 a contribué à l'établissement du présent rapport, l'objectif étant d'examiner le parc immobilier du PAM.
2. L'audit externe du PAM a été confié au Premier président de la Cour des comptes de France, pour la période allant du 1<sup>er</sup> juillet 2016 au 30 juin 2022, par une décision du Conseil d'administration du 10 novembre 2015, conformément à l'article 14.1 du Règlement financier du PAM.
3. Le mandat de l'Auditeur externe est précisé à l'article 14 du Règlement financier du PAM et dans l'annexe à ce Règlement, ainsi que dans l'appel à candidatures aux fonctions d'Auditeur externe. Cet appel à candidatures ainsi que l'offre de services de la Cour des comptes, notamment son offre technique détaillée, validée par le Conseil, constituent le cahier des charges de ce mandat.
4. Les responsabilités de l'Auditeur externe consistent à vérifier les comptes du PAM (article 14.1 du Règlement financier) et à formuler, s'il le souhaite, des observations sur l'efficacité des procédures financières, sur le système comptable, sur les contrôles financiers internes et, en général, sur l'administration et la gestion du PAM (article 14.4 du Règlement financier).
5. En application de l'article 3.1 du Règlement financier, le Directeur exécutif est responsable de la gestion financière des activités du PAM, dont il rend compte au Conseil.
6. Une lettre de mission avait été établie avec la Directrice exécutive alors en poste afin de s'assurer que, conformément aux normes internationales d'audit, les obligations respectives de la direction et de l'Auditeur externe sont bien comprises. Par ailleurs, comme avant chaque audit, l'Auditeur externe communique au Secrétariat le champ d'application des vérifications qu'il entreprend.
7. Le présent rapport s'inscrit dans le plan de travail annuel de l'Auditeur externe présenté au Conseil d'administration du PAM lors de sa deuxième session ordinaire de novembre 2019, qui détaille les vérifications à effectuer entre juillet 2019 et juin 2020. En vertu du cahier des charges, l'Auditeur externe doit produire chaque année un rapport d'audit sur les états financiers du PAM (soumis à l'approbation du Conseil) accompagné d'une opinion sur les comptes, deux rapports sur la performance et la régularité de la gestion du PAM, autrement dénommés "rapports d'audit de performance" (soumis au Conseil pour examen) et des lettres d'observations établies à l'issue de visites des bureaux extérieurs (bureaux régionaux et bureaux de pays). L'Auditeur externe procède également à la validation du projet de rapport annuel sur l'application de ses précédentes recommandations, soumis par le Secrétariat au Conseil pour examen.
8. L'audit du parc immobilier s'est déroulé conformément aux Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) sur l'audit de performance et l'audit de la conformité, au Règlement financier du PAM ainsi qu'au mandat additionnel qui lui est annexé. Ces normes imposent à l'Auditeur externe de se conformer aux règles de

---

<sup>1</sup> Bureaux régionaux de Bangkok et de Dakar, bureaux du PAM aux Philippines, en République populaire démocratique de Corée, au Sénégal, au Kenya, en Côte d'Ivoire et au Mali.

déontologie pertinentes eu égard à l'audit, d'exercer un jugement professionnel et de faire preuve d'esprit critique tout au long de l'audit.

9. L'audit avait essentiellement pour objectif de déterminer:

- si l'inventaire des biens immobiliers utilisés par le PAM est exact et suffisamment détaillé;
- si la stratégie immobilière du PAM en matière d'occupation et de gestion de l'espace est adaptée à ses intérêts;
- si la gestion courante et financière des locaux est effectuée au meilleur coût;
- si le chantier d'extension du Siège est adapté aux besoins du PAM, maîtrisé du point de vue des délais et respectueux des normes applicables;
- si le PAM a pris toutes les dispositions afin de contribuer efficacement à l'objectif du système des Nations Unies de mettre en commun 50 pour cent des locaux d'ici à 2021.

10. Chaque observation et chaque recommandation ont été discutées avec le personnel concerné, en particulier celui de la Division des services de gestion. La réunion de clôture de l'audit s'est tenue en présence du Directeur de cette division, le 31 janvier 2020. Le Secrétariat a confirmé la validité des faits exposés et le présent rapport prend pleinement en compte ses commentaires et ses réponses, fournis sous forme écrite le 24 mars 2020.

11. Lors d'un audit conduit selon les normes internationales, la performance et la conformité sont examinées en fonction de critères appropriés et les causes des écarts par rapport à ces critères sont analysées. Le but est de répondre aux principales questions d'audit et de recommander des améliorations. La première étape de l'audit consiste à préciser les contours du sujet considéré, c'est-à-dire l'information ou l'activité qui est mesurée. Ce sujet peut prendre diverses formes et avoir diverses caractéristiques, selon l'objectif d'audit. Pour être approprié, le sujet considéré doit pouvoir être défini, afin d'être mesuré de façon cohérente en fonction des critères retenus et de faire l'objet de procédures destinées à collecter des éléments probants suffisants et appropriés pour étayer la conclusion d'audit<sup>2</sup>.

12. Afin de mener son examen, l'Auditeur externe a élaboré une classification logique des objectifs poursuivis par le PAM concernant le parc immobilier, entre objectifs immédiats, opérationnels et stratégiques: les objectifs immédiats se traduisent par des réalisations factuelles; les objectifs opérationnels supposent l'obtention de résultats qui appellent une appréciation plus qualitative; les objectifs stratégiques se manifestent par des effets escomptés à long terme dont l'analyse relève davantage de l'évaluation. Les réalisations, résultats et effets escomptés répertoriés dans le cadre logique constituent les critères de base d'appréciation de la performance de l'opération. L'approche du parc immobilier reposant sur le cadre logique des objectifs peut être résumée comme indiqué ci-dessous.

---

<sup>2</sup> Norme ISSAI 100, paragraphes 22 et 26.

Objectifs immédiats	Objectifs opérationnels	Objectifs stratégiques
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réaliser un inventaire exact des biens immobiliers du PAM.</li> <li>• Élaborer une stratégie immobilière.</li> <li>• Assurer la sécurité des bâtiments et du personnel y travaillant.</li> <li>• Conclure des accords avec les pays hôtes et s'assurer de leur application, notamment concernant la mise à disposition de locaux pour la réforme du système des Nations Unies.</li> <li>• Tirer parti des projets pilotes menés dans des bureaux de pays pour expérimenter des modèles de fonctionnement et de locaux communs.</li> <li>• Définir les services que le PAM peut proposer aux autres organismes des Nations Unies dans le cadre de la réforme et ceux dont il pourrait bénéficier.</li> <li>• Veiller à ce que le PAM, et notamment les bureaux de pays, disposent de moyens suffisants pour mettre en œuvre la réforme.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adapter le parc immobilier du PAM aux objectifs poursuivis dans chaque pays.</li> <li>• Renforcer l'efficacité et l'innovation en matière de gestion immobilière.</li> <li>• Limiter l'impact environnemental du parc immobilier du PAM.</li> <li>• Faire face à l'augmentation des situations d'urgence et permettre d'appuyer les opérations de terrain.</li> <li>• Rationaliser et organiser au mieux l'appui fourni sur le terrain.</li> <li>• Réaliser des économies dans la gestion du parc immobilier et des services afférents qui pourront être réinvesties dans les programmes sur le terrain.</li> <li>• Mettre en commun au moins 50 pour cent des locaux d'ici à 2021.</li> <li>• Disposer d'une stratégie relative aux modalités de fonctionnement communes d'ici à 2021.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Remplir la fonction de chef de file du module de la logistique. Avoir un rôle moteur dans la réforme du système des Nations Unies en matière de locaux communs.</li> <li>• Améliorer la coordination, la transparence et l'efficacité des activités de développement menées sur le terrain.</li> <li>• Permettre aux États d'atteindre les objectifs de développement durable.</li> <li>• Renforcer la collaboration au niveau régional et infrarégional.</li> <li>• Renforcer la collaboration interorganisations et les initiatives globales.</li> </ul>
Réalizations	Résultats	Effets escomptés

## II. LISTE DES RECOMMANDATIONS

13. Les recommandations sont classées par ordre de priorité:

- **Priorité 1**, point fondamental, qui requiert l'attention immédiate de la direction;
- **Priorité 2**, point de contrôle de nature moins urgente, que doit traiter la direction;
- **Priorité 3**, point pour lequel les contrôles pourraient être améliorés et sur lequel l'attention de la direction est attirée.

14. Ce rapport contient également en annexe 1 une **liste d'actions** qui, sans nécessiter le suivi du Conseil d'administration, sont suggérées au Secrétariat.

Domaine	Priorité	Recommandations définitives
Inventaire	2	1. L'Auditeur externe recommande de renforcer les outils de gestion de la base des données immobilières par la mise à jour du Manuel d'utilisation du logiciel de gestion immobilière Archibus, l'élaboration d'un glossaire détaillé et la création d'un espace de travail partagé.
Inventaire	1	2. L'Auditeur externe recommande de procéder à une révision d'ensemble de l'exactitude des données enregistrées dans la base de données immobilières et de renforcer le contrôle interne à cet égard.
Stratégie	1	3. L'Auditeur externe recommande d'élaborer une stratégie d'adaptation des capacités des locaux du Siège en fonction de plusieurs scénarios chiffrés de croissance des effectifs.
Stratégie	3	4. L'Auditeur externe recommande que, sous la supervision de la Division des services de gestion, les bureaux de pays réalisent des analyses à long terme des avantages et inconvénients respectifs des différentes formules de location, achat ou construction de leurs locaux.
Stratégie	1	5. L'Auditeur externe recommande que les décisions stratégiques en matière d'immobilier (contrat de bail, relocalisation, rénovation, acquisition, construction) susceptibles d'avoir un impact durable, même en deçà du seuil de délégation de pouvoirs, soient systématiquement communiquées au bureau régional et soumises à la validation formelle du Siège.
Gestion courante	2	6. L'Auditeur externe recommande de réaliser annuellement un bilan de l'évolution globale des coûts de gestion de l'immobilier afin d'en renforcer le pilotage.
Gestion courante	2	7. L'Auditeur externe recommande d'adopter dans les plus brefs délais la version révisée et complétée du Manuel des services administratifs, dont un module est consacré à la gestion des installations.



Domaine	Priorité	Recommandations définitives
Gestion courante	2	8. L'Auditeur externe recommande a) d'inclure dès le début de chaque projet immobilier une composante environnementale; b) d'accélérer le déploiement des systèmes de gestion environnementale dans les bureaux de pays; et c) de mettre en œuvre l'analyse et le classement des risques environnementaux, préconisés par la politique environnementale, notamment à l'occasion des travaux de rénovation et de construction.
Gestion courante	2	9. L'Auditeur externe recommande de mettre à jour sans tarder les évaluations des contributions en nature pour rendre compte de leur valeur de marché (norme IPSAS 23 sur les contributions en nature).
Aménagement du Siège	1	10. L'Auditeur externe recommande, compte tenu de la saturation des espaces disponibles au Siège, d'instituer une veille sur les espaces disponibles à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.
Aménagement du Siège	1	11. L'Auditeur externe recommande de respecter les normes en matière de sécurité incendie en s'attachant à réduire encore le nombre de postes de travail dans le bâtiment principal.
Aménagement du Siège	3	12. L'Auditeur externe recommande de réaliser une nouvelle enquête de satisfaction auprès des utilisateurs de l'espace de travail flexible 3G en 2020 et de procéder à une évaluation de leur productivité.
Aménagement du Siège	2	13. L'Auditeur externe recommande d'établir une cible en matière de télétravail compte tenu des contraintes d'organisation de chaque service afin de participer à la réduction de la suroccupation du bâtiment principal du Siège.
Aménagement du Siège	1	14. L'Auditeur externe recommande de tenir le Conseil d'administration informé de l'état d'avancement du projet d'accord entre le Gouvernement italien, le Fonds international de développement agricole et le PAM dans l'optique de lancer des études sur la faisabilité d'une nouvelle localisation du Siège.
Locaux communs	1	15. L'Auditeur externe recommande au Siège de rappeler aux bureaux de pays qu'ils doivent donner la priorité aux regroupements avec d'autres organismes et de poser le principe que les exceptions doivent être dûment justifiées par le bureau concerné et approuvées par le Siège, suivant les trois critères arrêtés (sécurité, contexte opérationnel, viabilité financière).

### III. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

#### 1. L'inventaire des locaux

##### 1.1. Le parc immobilier

15. La notion de parc immobilier désigne l'ensemble des bâtiments et des terrains utilisés par le PAM, quel qu'en soit l'usage. Le parc immobilier du PAM, tel qu'il ressort de sa base de données "Archibus", était composé en 2019 de 1 393 biens acquis, loués ou occupés. Il a augmenté de près de moitié sur les quatre dernières années (+43 pour cent entre 2016 et 2019).

**Tableau 1: Évolution du nombre de bâtiments actifs<sup>3</sup> et de terrains du PAM entre 2016 et 2019 (au 31 décembre 2019)**

Type de bureau	2016	2017	2018	2019	Évolution 2016/2019
Bureaux de pays	105	112	124	126	20%
Maisons d'hôtes/résidences	51	60	70	93	82%
Terrains	183	193	198	201	10%
Bureaux du PAM (anciennement "bureaux de liaison")	13	14	14	14	8%
Autres (précisé dans les notes d'Archibus)	28	33	41	62	121%
Autres bureaux (de type bureaux de terrain)	32	59	116	123	284%
Bureaux régionaux	8	9	13	13	63%
Bureaux auxiliaires (y compris bureau de section)	245	274	323	353	44%
Entrepôts	296	320	383	398	34%
Ateliers – garages	11	10	9	10	-9%
<b>Total</b>	<b>972</b>	<b>1 084</b>	<b>1 291</b>	<b>1 393</b>	<b>43 %</b>

Source: Auditeur externe, d'après extraction d'Archibus.

16. En 2019, le parc était constitué à 49 pour cent de biens loués par le PAM (688), 28 pour cent de biens mis à sa disposition par les gouvernements hôtes (386) et 23 pour cent de biens en propriété (319). Les entrepôts et les bureaux auxiliaires représentent la majorité des bâtiments, avec respectivement 398 enregistrements, soit 29 pour cent du total, et 353 enregistrements, soit 25 pour cent du total, en 2019.

17. Selon Archibus, la surface moyenne par employé<sup>4</sup> est de 19,9 mètres carrés mais varie de 13,6 mètres carrés pour les bureaux régionaux (hors Siège) à 20,4 mètres carrés pour les bureaux de pays, 20,7 mètres carrés pour les bureaux auxiliaires, 20,9 mètres carrés au

<sup>3</sup> Seuls les bâtiments actifs en fin d'année ont été étudiés. Ce tableau ne prend pas en compte les bâtiments inactifs qui correspondent à des locaux qui ont été ouverts seulement une fraction de l'année en question.

<sup>4</sup> Données 2018.

Siège<sup>5</sup> et 23,2 mètres carrés pour les bureaux de liaison. La norme indicative d'espace moyen par agent dans le système des Nations Unies est d'environ 15 mètres carrés<sup>6</sup>.

### 1.2. La base de données

18. Archibus est le logiciel de gestion, basé sur une plateforme Internet, qui permet de recenser les informations liées aux bâtiments du PAM. Ces informations portent notamment sur:

- la situation géographique des bâtiments;
- le type de gestion (don en nature, location, propriété du PAM);
- le statut des bâtiments (actif ou inactif);
- la superficie des bâtiments (cette information n'est cependant pas obligatoire et n'est donc pas systématiquement saisie dans Archibus);
- les colocalisations éventuelles avec d'autres organismes des Nations Unies;
- le détail des contrats, notamment sur les coûts et les revenus.

19. Archibus sert à la fois à enregistrer les données relatives au parc immobilier et à recueillir les informations nécessaires à l'élaboration des états financiers annuels et au respect des normes comptables applicables<sup>7</sup>:

- la norme comptable internationale pour le secteur public (IPSAS) 13 qui demande de faire figurer dans les états financiers les engagements à court, moyen et long terme afférents aux contrats de location de biens immobiliers<sup>8</sup>;
- la norme IPSAS 23 relative aux produits des opérations sans contrepartie directe, y compris les dons en nature de biens immobiliers<sup>9</sup>.

### 1.3. Les coordonnateurs

20. Dans chaque bureau (bureau de pays, bureau de liaison, bureau régional), un agent joue le rôle de coordonnateur de la gestion des installations, ce qui représente plus de 300 personnes au total.

21. Les tâches qui leur sont confiées incluent notamment le suivi et la mise à jour dans Archibus des informations sur les terrains et locaux utilisés par les bureaux. Cette mise à jour est obligatoire pour les informations mentionnées au paragraphe 18 ci-dessus, à l'exception des surfaces.

---

<sup>5</sup> En 2019, le ratio était de 20,3 mètres carrés par poste de travail au Siège (sur les quatre bâtiments: 37 437 mètres carrés pour 1 845 postes de travail). En restreignant le numérateur aux surfaces de travail, le ratio passe à 13,9 mètres carrés (25 635 mètres carrés pour 1 845 postes de travail).

<sup>6</sup> Le Siège du PAM est en train d'examiner ses propres normes d'espace de bureau. En 2016, l'Équipe spéciale des Nations Unies sur les locaux communs et les services liés aux installations – un groupe interorganisations de quatre organismes des Nations Unies (Programme des Nations Unies pour le développement, Fonds des Nations Unies pour la population, PAM et Fonds des Nations Unies pour l'enfance [UNICEF]) – chargée de soutenir la création de Maisons des Nations Unies et de locaux communs dans le monde entier, a approuvé l'utilisation des normes concernant l'utilisation de l'espace issues de la rénovation du bâtiment du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies à New York. Ces normes sont ainsi actuellement recommandées dans le monde entier pour le système des Nations Unies.

<sup>7</sup> Les informations nécessaires à la note 2.7 des états financiers de 2019 sur les immobilisations corporelles sont recueillies dans le module de gestion centralisée des équipements (GEMS).

<sup>8</sup> Note 8.1.1 des états financiers de 2019.

<sup>9</sup> Note 3.2 des états financiers de 2019.

22. Des améliorations sont possibles au niveau des processus de formation et d'information des coordonnateurs. Le manuel d'Archibus<sup>10</sup>, établi en 2012, n'est pas systématiquement fourni aux nouveaux coordonnateurs, et un espace de travail en ligne, où figuraient certains documents (le manuel, des documents de procédure et une foire aux questions), n'est plus disponible depuis plus d'un an.

23. Les audits de terrain ont montré que, dans certains cas<sup>11</sup>, les coordonnateurs n'avaient pas une maîtrise complète de certaines règles d'enregistrement dans Archibus du fait d'une mauvaise compréhension de la signification des termes utilisés dans l'outil. Par exemple, au Bureau du PAM au Kenya, la distinction entre locaux actifs et locaux inactifs<sup>12</sup> ou encore la comptabilisation groupée ou distincte de certains bâtiments<sup>13</sup> n'étaient pas entièrement comprises.

24. À ces difficultés de compréhension relatives aux enregistrements, s'ajoute la complexité des données brutes obtenues sur Archibus. Des retraitements doivent être effectués afin d'obtenir une image exacte du parc immobilier. Des doublons ponctuels ont pu être observés dans certains fichiers présentés aux auditeurs<sup>14</sup>.

25. Au vu de la relative complexité d'Archibus et des nombreuses possibilités d'entrée de données, il est nécessaire de **renforcer les outils** mis à la disposition des coordonnateurs. La mise à jour du manuel (datant de la mise en place d'Archibus au PAM), la communication d'un glossaire détaillé des termes employés dans Archibus et la création d'un espace de travail partagé paraissent nécessaires. La mise à jour du manuel d'Archibus est prévue par la Division de la gestion des services.

**Recommandation 1. L'Auditeur externe recommande de renforcer les outils de gestion de la base des données immobilières par la mise à jour du Manuel d'utilisation du logiciel de gestion immobilière Archibus, l'élaboration d'un glossaire détaillé et la création d'un espace de travail partagé.**

#### 1.4. Les mises à jour

26. La Sous-Division de la gestion des installations envoie un courriel tous les trimestres pour rappeler aux coordonnateurs de mettre à jour la base Archibus. Les vérifications effectuées par les coordonnateurs ne font pas l'objet de comptes rendus trimestriels. Une fois par an, en fin d'année, le Siège contacte les bureaux régionaux et les bureaux de pays, via le coordonnateur dans le pays, afin d'obtenir les données de fin d'année conformes aux normes IPSAS indispensables à l'établissement des états financiers. Les données de fin d'année font l'objet de vérifications par la Sous-Division de la gestion des installations et par la Division des

<sup>10</sup> Manuel de gestion immobilière, version de 2012.

<sup>11</sup> Bureau du PAM au Kenya et Bureau régional de Dakar (bâtiment enregistré comme n'étant pas partagé alors qu'il était dans un bâtiment partagé).

<sup>12</sup> Lorsqu'un bien n'est plus exploité mais demeure à disposition ou est en cours de transfert, les équipes sur le terrain le considéraient "inactif" alors que la définition du Siège des bâtiments inactifs se limite aux biens dont l'exploitation a cessé (conservés pour des questions de traçabilité).

<sup>13</sup> Une entrée dans Archibus doit correspondre à un seul bâtiment permanent ou à plusieurs bâtiments temporaires. Or, la base de données du Kenya par exemple comptait plusieurs complexes enregistrés sous un seul et même bâtiment (le bureau auxiliaire de Dadaab KEN-DAD-B007 enregistré sous KECO 33, la maison d'hôtes de Dadaab KEN-DAD-B008 enregistrée sous KECO 34, le bureau auxiliaire et la maison d'hôtes de Kakuma KEN-KAK-B001 enregistrés sous KECO 18, le bureau de pays du Kenya KEN-NAIB005, composé de plusieurs blocs, enregistré sous le bâtiment KECO 15, etc.).

<sup>14</sup> Dans une proportion non significative, certains bâtiments ont été enregistrés sous différentes catégories au cours d'une même année (par exemple donation en nature et location) ce qui s'est traduit par des doublons lors des extractions de données sur un an.

finances du Siège. Les vérifications portent notamment sur la cohérence avec les années précédentes.

27. Les audits de terrain ont révélé que des données relatives au parc immobilier n'étaient pas mises à jour ou étaient inexactes, ce qui révèle des défaillances du dispositif de contrôle interne:

- Pour 99 implantations, la contribution en nature était encore évaluée forfaitairement à 1 dollar É.-U. ou non valorisée, alors que les normes comptables applicables préconisent de les enregistrer à leur juste valeur<sup>15</sup>. Le PAM prévoit de faire appel à un courtier sélectionné en commun avec le Fonds des Nations Unies pour la population en 2020 puis de procéder à une évaluation tous les cinq ans.
- Archibus permet aux utilisateurs (les coordonnateurs) de recevoir des alertes leur rappelant les échéances de renouvellement des baux. Toutefois, ces alertes arrivent souvent trop tardivement (90, 60 et 30 jours avant la fin du bail) pour permettre de bien anticiper le changement ou le renouvellement du bail. La Division de la gestion des services est en train de développer une nouvelle fonctionnalité pour qu'un rappel soit envoyé dix mois avant l'expiration du bail.
- Dans deux des huit bureaux (bureaux de pays et bureaux régionaux) visités en 2019, l'information sur les contributions financières accordées par les pays hôtes était inexacte. Le Bureau régional de Bangkok reçoit 118 800 dollars É.-U. par an depuis 2015 au lieu des autres montants indiqués dans Archibus<sup>16</sup>; et le Bureau du PAM en Côte d'Ivoire reçoit une contrepartie financière du Gouvernement au titre des remboursements du loyer nu (115 224 dollars par an; dernier terme payé en mars 2019) alors qu'il n'est pas rapporté de contribution financière pour ce pays dans Archibus.
- Dans la moitié des huit bureaux, même s'il s'agit de champs à saisie facultative n'apparaissant pas dans les états financiers, les données enregistrées dans Archibus étaient inexactes en ce qui concerne les surfaces déclarées (bureaux de pays au Mali, en République populaire démocratique de Corée et au Kenya<sup>17</sup>) ou les effectifs (Bureau régional de Dakar).
- La base de données mentionnait dans plusieurs cas des statuts de bâtiments erronés: bâtiment enregistré comme n'étant pas partagé alors qu'il l'était (Bureau régional de Dakar), bâtiments enregistrés comme actifs alors qu'ils n'étaient plus en usage (Kenya); bâtiments déclarés comme étant la propriété du PAM puis reclassés en tant que bâtiments sous contrat de location.

28. Le **contrôle interne** doit être renforcé afin de s'assurer au mieux de l'exactitude des données saisies, la haute direction (première ligne de défense) devant s'impliquer davantage dans le contrôle des données, tout comme le coordonnateur de la gestion des locaux du Bureau régional (seconde ligne de défense).

**Recommandation 2. L'Auditeur externe recommande de procéder à une révision d'ensemble de l'exactitude des données enregistrées dans la base de données immobilières et de renforcer le contrôle interne à cet égard.**

<sup>15</sup> Norme IPSAS 23, paragraphe 97.

<sup>16</sup> Voir le tableau 5: 99 778 dollars (2016), 108 271 dollars (2017), 108 271 dollars (2018), 117 581 dollars (2019).

<sup>17</sup> Le total des écarts entre la liste fournie par le Bureau du PAM au Kenya et la liste Archibus, hors entrepôts, atteignait 11 840 mètres carrés.

### 1.5. Les saisies facultatives

29. Afin de ne pas bloquer les saisies dans les cas où le coordonnateur n'a pas l'information correspondante, et ainsi faire en sorte que les informations nécessaires à l'établissement des états financiers soient bien saisies, certaines données ne sont pas obligatoires dans Archibus. C'est notamment le cas de la déclaration de la superficie des bâtiments et du nombre d'employés dans les locaux. En conséquence, les données saisies concernant les surfaces comme le personnel sont incomplètes.

30. Sur l'ensemble des locaux du PAM, 85 pour cent des superficies étaient renseignées en 2018, un niveau en baisse par rapport aux années précédentes (88 pour cent et 90 pour cent respectivement pour 2017 et 2016).

31. Les surfaces de 322 entrepôts actifs sur 384 étaient renseignées en 2018 (84 pour cent). Ces 322 entrepôts représentent une surface totale de 1,2 million de mètres carrés, soit une moyenne de 3 727 mètres carrés par entrepôt. Deux remarques peuvent cependant être formulées concernant ces données:

- les données sont en mètres carrés, et non en mètres cubes, ce qui ne permet pas de connaître la taille exacte des entrepôts ni leur capacité de stockage;
- il n'est pas possible a priori de faire le lien entre les données relatives aux quantités stockées, issues du Système d'appui à la gestion logistique (LESS), avec les données d'Archibus, car les identifiants des entrepôts sont différents.

32. De même, le nombre d'employés n'était indiqué dans la base de données que pour 41 pour cent des bâtiments du PAM en 2018 (hors terrains), un chiffre en légère augmentation depuis 2016.

33. Sans revenir sur le caractère facultatif de ces saisies, le PAM dispose d'un **potentiel d'information** inexploité qu'il pourrait avoir avantage à développer afin de favoriser une gestion plus précise de son parc immobilier.

Action possible du Secrétariat – Information disponible - Afin de faire d'Archibus un outil de gestion de l'espace plus précis et plus ambitieux, fixer un objectif quantitatif à atteindre s'agissant de l'information à consigner concernant les surfaces, les volumes et le nombre d'employés par bâtiment.

## 2. La stratégie immobilière

34. Afin d'examiner la qualité de la stratégie immobilière et son adaptation aux besoins du PAM, l'audit a retenu trois axes: la planification des infrastructures et l'anticipation des besoins; l'arbitrage entre achat et location; l'équilibre entre l'échelon local et les échelons supérieurs dans l'exercice des choix stratégiques.

### 2.1. La planification des infrastructures et l'anticipation des besoins

35. En matière immobilière, les évolutions sont lentes car lourdes à mettre en œuvre, surtout dans les cas où le PAM est propriétaire et non locataire de locaux. La lenteur des adaptations suppose un effort d'anticipation des besoins, notamment en raison de la forte augmentation du nombre d'employés et du volume d'activité ainsi que de la diversification géographique des opérations.

36. Le nombre d'employés du PAM a en effet augmenté de plus d'un quart (28, 4 pour cent) en cinq ans. Ce dynamisme des recrutements est encore plus marqué au Siège.

**Tableau 2 : Évolution du nombre d'employés du PAM**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation en pourcentage
Siège	1 503	1 608	1 686	1 758	1 865	2 024	34,7
Total	14 634	15 233	15 625	16 226	17 043	18 784	28,4

Source: Auditeur externe, d'après les données fournies par la Division des ressources humaines au 31 décembre 2019.

### 2.1.1. Le Siège

37. En cinq ans (2014-2019), le nombre d'employés au Siège a augmenté de près de 35 pour cent passant de 1 503 à 2 024 employés<sup>18</sup>, une croissance proche de 7 pour cent par an. La hausse s'est accélérée les deux dernières années avec une augmentation de 15 pour cent. Si un rythme de 7 pour cent par an devait se maintenir, ce qui est vraisemblable mais non certain compte tenu du mode de financement du PAM, qui repose sur des contributions volontaires, le Siège emploierait environ 2 840 personnes fin 2024<sup>19</sup>, ce qui nécessiterait la création de plus de 800 postes de travail en cinq ans.

38. En dépit de la décision prise en mai 2019 par le Directeur exécutif<sup>20</sup> de plafonner les effectifs des services à Rome au niveau atteint à l'époque, leur croissance s'est poursuivie depuis et il était trop tôt au moment de l'audit pour se prononcer sur l'efficacité de cette décision.

39. Les aléas pesant sur un organisme intervenant principalement en situation d'urgence humanitaire et exclusivement financé par des contributions volontaires représentent une difficulté pour le PAM au moment de se projeter à moyen ou long terme en matière d'effectifs. Le PAM anticipe une poursuite, quoique non certaine, de sa croissance globale et de ses opérations sur le terrain mais sans la chiffrer précisément, ce qui complexifie l'estimation des besoins en effectifs de soutien.

40. Afin de faire face à la croissance des effectifs, le PAM s'est engagé en février 2018 dans une démarche visant à développer des postes de travail sans affectation, à encourager le travail à distance et à aménager un nouveau bâtiment (le bâtiment dit "Samsung") dont la livraison est prévue en 2021 (voir la partie 4).

41. Deux ans plus tard, à la date de l'audit, cette démarche est déjà dépassée. Sauf nouvelle modification du mode d'attribution des postes de travail, les bâtiments actuels du Siège ne seront pas suffisants pour faire face à l'évolution du nombre d'employés.

42. En pratique, à la fin de 2019, 2 024 employés étaient recensés au Siège pour 1 845<sup>21</sup> postes de travail (locaux annexes inclus), ce qui signifie que 179 employés travaillent sur des postes partagés, dont 30 dans une aile du troisième étage de la tour verte du bâtiment principal (espace 3G), grâce à une réorganisation du travail (voir la partie 4).

<sup>18</sup> Source: Division des ressources humaines au 31 décembre 2019.

<sup>19</sup>  $2\,024 \times 1,07^5$ .

<sup>20</sup> D'après un courrier électronique du Directeur financier et Sous-Directeur exécutif chargé du Département de la gestion des ressources, en date du 31 mai 2019. Chiffres communiqués par la Division des ressources humaines, au 31 mai 2019: 1 953 employés; au 31 décembre 2019: 2 024 employés.

<sup>21</sup> Le bâtiment principal comporte aujourd'hui 1 490 postes et les locaux annexes apportent une capacité supplémentaire de 355 postes (157 postes dans le bâtiment Nokia, 176 dans le bâtiment Le Torri, 22 dans le bâtiment de la l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture [FAO]).

43. La capacité théorique maximale du bâtiment principal étant de 1 375 postes au lieu des 1 490 postes effectivement recensés à l'heure actuelle, il y a une suroccupation de 115 postes.

44. Avec l'ajout du bâtiment Samsung qui, dans sa configuration adaptée au travail flexible, offrira 370 postes pour 420 employés, la capacité théorique du parc immobilier du Siège sera de 2 100 postes de travail, annexes et aménagements flexibles inclus<sup>22</sup>, pour une capacité de 2 180<sup>23</sup> employés. Selon l'hypothèse d'un maintien à 7 pour cent de la croissance des effectifs, cela correspondra quasiment déjà au niveau que les effectifs devraient atteindre à la fin de 2020, estimé à 2 166 employés.

45. Les leçons tirées de l'expérience en matière d'espaces de travail flexibles et de télétravail<sup>24</sup>, ainsi que l'évolution des effectifs du Siège, devront être prises en compte afin de déterminer la démarche la mieux adaptée. Le PAM ne pourra pas faire l'économie d'une **stratégie à long terme** prévoyant une palette de mesures (flexibilité accrue du travail, délocalisations, nouvelles constructions, déménagement) combinées **selon différents scénarios quantifiés de croissance des effectifs**. Il faut toutefois noter que le PAM est également dépendant des décisions du Gouvernement italien qui a la responsabilité de lui fournir des locaux adaptés en Italie.

**Recommandation 3. L'Auditeur externe recommande d'élaborer une stratégie d'adaptation des capacités des locaux du Siège en fonction de plusieurs scénarios chiffrés de croissance des effectifs.**

#### 2.1.2. Les bureaux de pays

46. La difficulté à anticiper correctement les besoins compte tenu du fait que l'activité est fortement tributaire de la conjoncture et du financement, se constate aussi sur le terrain. Lors de l'audit mené en 2019, l'examen des bureaux retenus dans l'échantillon a montré que la durée d'implantation et la localisation étaient plus variables pour les bureaux auxiliaires. Toutefois, cela ne justifie pas que les bureaux de terrain, et en premier lieu les bureaux de pays implantés dans les capitales, échappent à une planification de leur stratégie immobilière et à une évaluation de leurs besoins, alors que le PAM est présent depuis plus de 20 ans dans 78 pays.

47. Les constats faits sur le terrain, comme dans le Bureau du PAM au Sénégal, suggèrent que les bureaux auraient besoin d'être davantage guidés, voire encadrés, dans l'évaluation de leurs besoins. Ce constat alimente une recommandation dans une section ultérieure du rapport (voir la recommandation 5).

<sup>22</sup> On suppose également que d'ici à la fin 2020, le bâtiment principal sera revenu aux normes (1 375 postes).

<sup>23</sup> 2 100+30 (3G) +50 (Samsung). Le chiffre monte à 2 329 si l'on intègre les 149 employés qui partagent actuellement un bureau dans un espace qui n'a pas été aménagé spécifiquement pour le partage des postes de travail.

<sup>24</sup> Voir la partie 4.2.



### **Le Bureau du PAM au Sénégal – Manque d’anticipation de la stratégie immobilière**

Au Sénégal, le bureau de pays a changé de bâtiment principal en 2009 en raison de l’augmentation des effectifs et de la configuration de l’ancien bâtiment qui empêchait l’aménagement de bureaux paysagers. Tout juste installé dans le quartier des Almadies à Dakar, mais manquant déjà de place, le bureau a entrepris entre novembre 2010 et avril 2011 la construction d’une annexe, à ses frais, sans envisager de demander une prise en charge financière du Gouvernement, comme le prévoit l’article 4.7 du Règlement financier du PAM, voire un déménagement. Lorsqu’il a été décidé de construire un bâtiment en dur au lieu d’un préfabriqué, sur un terrain ne lui appartenant pas, sans en informer le Siège, puis d’élever un étage supplémentaire pour ouvrir une cantine, il n’a pas été suffisamment tenu compte du caractère conjoncturel de la crise liée à la sécheresse au Sahel et des conflits armés en Casamance. Dès 2014, le bureau de pays a vu ses effectifs baisser au point qu’il en est venu à ne plus utiliser la partie inférieure de l’annexe et à accueillir une équipe du Bureau régional dans le bâtiment principal. En outre, la cantine ne fonctionne plus depuis novembre 2018 et son espace n’est que rarement utilisé pour des réunions.

En 2017, le PAM a réorganisé son réseau de bureaux auxiliaires en fermant ceux de Kaolack (ouvert en 2013), de Ziguinchor (ouvert en 2008) et de Tambacounda (ouvert en 2013) et en inaugurant celui de Kolda afin de couvrir le sud du pays. Alors que le Gouvernement devait mettre un bâtiment à disposition du PAM et que le Fonds des Nations Unies pour l’enfance (UNICEF) a déménagé en même temps de Ziguinchor à Kolda, le PAM a choisi de louer à ses frais un autre bâtiment non partagé. Concernant le bureau auxiliaire de Kaolack, les travaux importants réalisés par le PAM pour rendre le bâtiment fonctionnel (d’un montant de 126 998 dollars) et sa position géographique stratégique ont fait hésiter le bureau de pays sur son devenir. Le PAM a ainsi continué à payer les charges courantes de ce bureau auxiliaire entre son déménagement en septembre 2017 et l’occupation des locaux par la Cellule de lutte contre la malnutrition à partir d’avril 2019. Le PAM conserve ce bâtiment dans l’optique d’ouvrir une antenne à Kaolack dans le futur s’il dispose des ressources financières nécessaires.

Cette situation révèle la difficulté du PAM à se projeter dans une logique immobilière à long terme, dans la mesure où ses bureaux auxiliaires sont tributaires de l’évolution de la situation sur le terrain.

#### **2.1.3. Le déploiement des maisons d’hôtes**

48. La stratégie en matière de logements fournis par le PAM à ses employés et, en conséquence, d’installations prévues pour les résidents et les personnes en mission, illustre également le besoin de planification.

49. À titre d’exemple, au Soudan du Sud (où sont présents 1 200 agents du PAM et plus de 300 organisations humanitaires) un bureau de pays est classé dans la catégorie "famille non autorisée" et la capitale Djouba est soumise à un couvre-feu. Le PAM dispose d’un vaste complexe en bordure de ville dont il est le seul occupant. Des logements (406 lits en juin 2019) sont prévus au sein du complexe pour les seuls membres du personnel recruté sur le plan international mais pas pour les consultants (même internationaux), qui doivent se loger eux-mêmes à l’extérieur tout en respectant les contraintes imposées par le Département de la sûreté et de la sécurité de l’Organisation des Nations Unies (UNDSS) (quartiers, normes, hôtels approuvés).

50. Les objectifs de la stratégie concernant les maisons d’hôtes doivent être précisés: s’agit-il d’offrir une solution de dernier recours ou bien de créer des possibilités d’accueil pour l’ensemble du personnel déployé et de l’inciter à se loger dans l’enceinte du PAM par mesure de sécurité?

51. Depuis 2019, la plateforme de réservation humanitaire permet à la communauté humanitaire d'avoir accès aux 240 maisons d'hôtes de huit organismes des Nations Unies. La plateforme a permis d'augmenter les recettes générées dans les maisons d'hôtes du PAM par des employés d'autres organismes (40 pour cent des clients et 26 pour cent des revenus au premier semestre 2019). Toutefois, cela pose la question de la stratégie client, du dimensionnement et du mandat des maisons d'hôtes du PAM.

**Action possible du Secrétariat – Maisons d'hôtes - Préciser la stratégie des maisons d'hôtes en matière de public visé et de dimensionnement.**

## 2.2. L'arbitrage entre achat et location

### 2.2.1. L'option acquisition

52. Les directives en matière d'immobilier devraient en principe être intégrées dans le Manuel des services administratifs, qui est en cours d'élaboration. Les principales recommandations concernant le choix entre achat et location figurant dans la version provisoire de ce document disposent que l'acquisition de bureaux est "l'option la moins recommandée" (article 4.1.3.5) et que les décisions doivent être prises dans le souci d'une appréciation de l'impact des coûts dans la durée.

53. Il n'existe cependant aucune directive spécifique fixant des critères de choix entre achat et location.

54. Plusieurs arguments plaident à l'encontre de l'acquisition de locaux: l'incertitude entourant la durée des crises requiert de conserver une certaine mobilité, d'autant plus que de nombreuses implantations (voir la partie 3) sont mises à la disposition du PAM par les États hôtes. En outre, les donateurs réagissent surtout à des situations d'urgence et pourraient mal comprendre que le PAM semble vouloir s'installer dans la durée.

55. Le PAM pourrait cependant avoir intérêt à revoir le principe selon lequel l'acquisition de bureaux est l'option la moins recommandée, dans le cas précis des bureaux de pays dont la présence se prolonge, qui représentent la majorité des bureaux actuels, lorsque la prise en charge n'est pas assurée par l'État hôte. De plus, il n'est pas à exclure que le départ du PAM d'un pays aille de pair avec une amélioration de la situation et donc du marché de la vente des biens immobiliers.

**Recommandation 4. L'Auditeur externe recommande que, sous la supervision de la Division des services de gestion, les bureaux de pays réalisent des analyses à long terme des avantages et inconvénients respectifs des différentes formules de location, achat ou construction de leurs locaux.**

### 2.2.2. L'option construction

56. Si le PAM achète et investit moins qu'il ne loue, il procède toutefois à quelques constructions et rénovations lourdes.

57. Durant les trois dernières années, il a ainsi mené 14 projets de plus de 500 000 dollars ou y a participé, dont certains sont encore en cours, tels que la phase 2 du projet de Kaboul (d'un montant situé entre 5 et 6 millions de dollars) ou celui envisagé en Ouganda (4,7 millions de dollars).

58. Le Mécanisme de budgétisation des investissements a été créé en 2015<sup>25</sup>. Cet instrument financier a un plafond de 28 millions de dollars, et les fonds sont utilisés sous la forme de prêts à taux zéro consentis aux bureaux qui effectuent des travaux lourds. Il a fait l'objet d'une circulaire en date du 24 juillet 2019<sup>26</sup>.

59. Depuis la création de ce mécanisme, 10 opérations ont bénéficié de prêts octroyés à l'issue de trois appels à projets<sup>27</sup>. Un rapport trimestriel d'utilisation du mécanisme est produit.

60. Certains bureaux de pays, une fois les projets menés à bien, ont pris du retard dans le remboursement du prêt. Ainsi, le Bureau du PAM à Djibouti a terminé son remboursement en 2019, avec un retard de deux ans, et celui au Mali doit proposer un nouvel échéancier de remboursement.

Action possible du Secrétariat – Mécanisme de budgétisation des investissements – Examiner les délais de remboursement des prêts puis, le cas échéant, inviter les bureaux de pays à respecter plus strictement les engagements de remboursement pris au titre de la directive relative au Mécanisme de budgétisation des investissements.

### 2.3. L'équilibre entre l'échelon local et les échelons supérieurs dans l'exercice des choix stratégiques

#### 2.3.1. Les principes de décentralisation et de subsidiarité

61. Les principes de décentralisation et de subsidiarité, qui caractérisent le travail du PAM et ont été rappelés en février 2019<sup>28</sup>, donnent aux directeurs de pays une large autorité en matière de décisions, qui vaut également pour les sujets immobiliers.

62. Le Manuel pour la passation des marchés de biens et de services<sup>29</sup> (sections 11.5 et 11.8) fixe certaines orientations en matière de choix immobiliers:

- les entités ayant des projets de construction doivent solliciter l'Unité des services d'ingénierie du Siège; cette obligation de consultation a été étendue à tout achat, location ou autre projet immobilier par une directive de 2015<sup>30</sup>, ce qui ne figure toutefois pas dans le manuel.
- les entités ayant des projets de contrats de location doivent d'abord étudier la possibilité d'une colocation avec d'autres organismes des Nations Unies, puis être en mesure de justifier le choix opéré consécutivement à une étude de marché. Les raisons du choix, comme l'appréciation du caractère acceptable du loyer demandé, doivent être analysées avec la Sous-Division des achats de biens et de services; la Division de la sécurité doit valider le choix; la Sous-Division de la gestion des installations doit revoir l'étude de cas. Le rapport d'analyse doit être transmis au comité des contrats d'achat compétent.

<sup>25</sup> Circulaire OED 2015/007 du 5 mars 2015.

<sup>26</sup> Circulaire OED 2019/002 du 24 juillet 2019 sur la gestion responsable des actifs au PAM.

<sup>27</sup> Source: Mécanisme de budgétisation des investissements, troisième rapport trimestriel de 2019.

<sup>28</sup> Mandat pour le Siège du PAM et les bureaux régionaux, février 2019.

<sup>29</sup> Manuel pour la passation des marchés de biens et de services, version en ligne mise à jour le 14 février 2020 (en anglais uniquement). <https://gsprocurement.manuals.wfp.org/en/11-contractual-instruments/#overview>

<sup>30</sup> Directive RM 2015/004, paragraphe 23 " Les directeurs et les chefs des bureaux du PAM consultent l'ingénieur principal ou la personne qu'il a désignée, et leur demandent un avis technique, s'agissant de l'adéquation et de l'état de tout terrain, installation ou bâtiment destiné à être occupé comme lieu de travail ou de vie, avant son acquisition par achat, location ou autre formule".

63. Par ailleurs, tout paiement ne peut être engagé au niveau du bureau de pays que dans le respect des seuils de délégation de pouvoirs, notamment le seuil de 500 000 dollars pour l'autorité des directeurs de pays en matière d'achats de biens et services, sauf dérogation<sup>31</sup> ou cadre spécifique.

64. Le principe général en matière de choix stratégique immobilier reste cependant que, sous réserve des plafonds de délégation de pouvoirs en matière d'achats, les bureaux de pays concernés ont l'initiative et le pouvoir de décision en matière immobilière. L'obligation de consultation du Siège, que ce soit pour un contrat de location, un déménagement, une construction ou même un achat, n'est pas toujours respectée. À cet égard, le Manuel pour la passation des marchés de biens et de services ne prend pas en compte la totalité des responsabilités de l'Unité des services d'ingénierie d'après la directive de 2015. De plus, si la Division des services de gestion est appelée à "revoir" les études de cas présentées par les bureaux, il est à noter que ce terme est moins impératif que ne le serait un terme comme "valider".

### 2.3.2. L'intervention des échelons supérieurs

65. Un système de suivi systématique n'ayant été mis en place qu'à compter de septembre 2019, la Sous-Division de la gestion des installations n'a pas tenu de registre des consultations demandées par les bureaux jusqu'à cette date.

66. Selon les données résultant, d'une part, d'une recherche non exhaustive (étude de courriels, notamment) et, d'autre part, d'un suivi approfondi mené à partir de septembre, la Sous-Division de la gestion des installations a été consultée au moins 89 fois en 2019 par des services implantés dans 53 pays.

67. Les bureaux régionaux sont eux-mêmes fréquemment consultés par les bureaux de pays sur leur stratégie immobilière<sup>32</sup>. Cette consultation, facultative, est laissée à l'appréciation des bureaux de pays.

68. Compte tenu de la grande latitude laissée aux directeurs de pays, la répartition des rôles entre bureaux de pays, bureaux régionaux et Siège peut susciter des questions, particulièrement en ce qui concerne les bureaux régionaux.

69. D'après le cahier des charges du Siège et des bureaux régionaux<sup>33</sup>, ces derniers ont trois grandes responsabilités vis-à-vis des bureaux de pays: direction et orientation stratégiques, soutien technique et supervision de la gestion.

70. L'étendue du premier pilier (direction et orientation stratégiques) demande à être précisée dans le domaine immobilier. Le cahier des charges du Siège et des bureaux régionaux précise que les principes de subsidiarité et de décentralisation sont la règle, et que les bureaux régionaux peuvent apporter leur soutien aux bureaux de pays si besoin.

71. L'absence d'autorisation préalable par les bureaux régionaux est ainsi conforme aux principes de décentralisation et de subsidiarité qui sont au cœur de la gouvernance du PAM. Toutefois, il semble que l'exercice de la fonction de direction stratégique devrait impliquer a

---

<sup>31</sup> Seuils définis dans la circulaire OED 2018/006.

<sup>32</sup> Collaboration avec le Bureau régional de Dakar pour les travaux menés au Mali ou pour le réaménagement des locaux en Gambie (décembre 2018) et pour l'aménagement de conteneurs en République centrafricaine; collaboration du Bureau du PAM aux Philippines avec le Bureau régional de Bangkok pour son déménagement et les travaux correspondants, etc.

<sup>33</sup> Cahier des charges pour le Siège et les bureaux régionaux, février 2019. Directive du 18 janvier 2018 (OED 2018/006), "Délégation de pouvoirs pour les achats et la passation de marchés relevant de la chaîne d'approvisionnement". Manuel pour la passation des marchés de biens et de services, page 6, <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000104514/download/>

*minima* une consultation et une remontée de l'information vers les bureaux régionaux quant aux décisions stratégiques prises par les bureaux de pays.

72. Les décisions lourdes de conséquences en matière d'immobilier, telles qu'un achat ou la location de locaux dans les capitales, un déménagement ou une rénovation importante, ont souvent un impact sur le fonctionnement des services des années après le départ des personnes ayant pris les décisions. Solliciter l'avis de l'échelon supérieur, y compris du bureau régional, y compris pour les projets dont le montant ne dépasse pas le seuil de délégation de pouvoirs, pourrait permettre de limiter le risque que des décisions ayant un impact sur le long terme soient prises dans une logique de court terme.

**Recommandation 5. L'Auditeur externe recommande que les décisions stratégiques en matière d'immobilier (contrat de bail, relocalisation, rénovation, acquisition, construction) susceptibles d'avoir un impact durable, même en deçà du seuil de délégation de pouvoirs, soient systématiquement communiquées au bureau régional et soumises à la validation formelle du Siège.**

### **3. La gestion courante et financière des locaux**

73. Le pilotage de la gestion courante immobilière pourrait être renforcé à plusieurs égards: aucun suivi global des charges courantes n'est effectué, les instructions et textes applicables sont parfois anciens, il n'existe pas de suivi formel des accords avec les pays hôtes et le déploiement du dispositif environnemental est encore limité.

#### **3.1. Recensement des coûts de gestion du parc immobilier**

74. La valeur nette des bâtiments<sup>34</sup> à l'actif du bilan du PAM était de 80,4 millions de dollars au 31 décembre 2019. Les biens loués, qui représentent la majorité des bâtiments, sont tous traités comme des locations simples et à ce titre ne figurent pas au bilan.

75. Les coûts de gestion du parc immobilier pris en compte dans le présent rapport sont les coûts d'achat ou de location, les dépenses de rénovation, de maintenance et d'entretien, ainsi que les charges d'exploitation directement liées aux locaux comme les fluides (eau, électricité, etc.), les primes d'assurance ou les dépenses de sécurité. Un travail commun avec la Division des finances a permis de répertorier 17 comptes répondant strictement à cette définition (voir l'annexe 3).

76. L'évaluation du coût global de la gestion du parc immobilier doit tenir compte des contributions en nature des pays hôtes. Ces contributions ne sont pas des dépenses supportées par le PAM mais correspondent bien à des coûts de gestion du parc immobilier utilisé par celui-ci. Ces coûts/contributions font l'objet d'une évaluation (en charges et produits), normalement à la valeur de marché.

77. Pour évaluer les coûts de gestion du parc immobilier par pays, il est nécessaire d'agréger des données comptables dans WINGS et des données provenant d'Archibus, qui recense les contributions en nature, avec une assurance limitée quant à la qualité des données relatives aux contributions en nature des pays hôtes. Certains comptes qui ne correspondent pas directement aux dépenses de gestion de l'immobilier doivent être exclus de l'analyse. Il n'y a actuellement pas de vision financière globale des coûts de gestion du parc immobilier, ni au niveau des pays, ni au niveau du PAM.

<sup>34</sup> Bâtiments permanents (36,9 millions de dollars), bâtiments temporaires (28,4 millions de dollars) et aménagements des locaux loués (15,1 millions de dollars) - Source note 2.7 des états financiers du PAM pour l'exercice 2019.

**Recommandation 6. L’Auditeur externe recommande de réaliser annuellement un bilan de l’évolution globale des coûts de gestion de l’immobilier afin d’en renforcer le pilotage.**

Action possible du Secrétariat – Traçabilité des contributions en nature - Permettre une meilleure traçabilité des contributions en nature en conservant l’information indiquant l’origine géographique lors de la transcription d’Archibus vers WINGS.

### 3.2. Évolution des coûts de gestion du parc immobilier

**Tableau 3 : Évolution des principaux coûts de gestion du parc immobilier du PAM (en dollars)**

Coûts	2016	2017	2018	Variation 2016-2018	2019	Variation 2016-2019
Amortissements	15 666 343	16 218 994	16 210 059	3,47%	17 149 998	9,47%
Rénovation et maintenance <sup>35</sup>	5 850 056	4 311 206	7 230 654	23,60%	4 330 216	-25,98%
Locations	36 138 308	34 477 773	42 551 462	17,75%	52 690 032	45,80%
Fluides et services (hors sécurité)	14 721 682	14 298 813	14 716 194	-0,04%	18 694 715	26,99%
Sécurité	24 016 404	22 109 633	28 233 459	17,56%	32 086 818	33,60%
Contributions en nature	10 131 710	9 720 177	10 436 351	3,01%	12 578 808	24,15%
<b>Total général</b>	<b>106 524 503</b>	<b>101 136 596</b>	<b>119 378 179</b>	<b>12,07%</b>	<b>137 530 587</b>	<b>29,11%</b>

Source: Auditeur externe et PAM (WINGS, Archibus pour les contributions en nature) (voir l'annexe 3).

78. Les coûts de fonctionnement du parc immobilier sont en hausse, avec une estimation globale minimale qui atteint 137,5 millions de dollars en 2019 contre 106,5 millions de dollars en 2016, soit une augmentation de 29 pour cent en trois ans.

79. Dans le même temps, les dépenses totales du PAM ont progressé de 41,8 pour cent en trois ans<sup>36</sup>. Cet accroissement des coûts de fonctionnement de l’immobilier est donc contenu au regard de l’évolution globale de l’activité du PAM. Ces dépenses représentent moins de 2 pour cent de l’ensemble des charges du PAM.

80. Les évolutions de coûts les plus notables entre 2016 et 2019 concernent les locations de locaux partagés avec d’autres organismes des Nations Unies<sup>37</sup> (passant de 3,4 millions de dollars à 7 millions de dollars, soit une hausse de 107 pour cent) et la sécurité (passant de 24 millions de dollars à 32 millions de dollars, soit une hausse de 34 pour cent). D’après les enregistrements WINGS, les frais de rénovation ont progressé, passant de 5,6 millions de dollars en 2016 à 10,1 millions de dollars en 2019<sup>38</sup>. Par ailleurs, le Siège a concentré 12,5 millions de dollars de dépenses de rénovation entre 2016 et 2019.

<sup>35</sup> "Rénovation et maintenance" englobe les rénovations, la maintenance ordinaire et la maintenance extraordinaire (voir l'annexe 3). En 2019, le montant des rénovations (10,1 millions de dollars) et de la maintenance ordinaire (0,3 million de dollars) a été contrebalancé par le solde négatif de la maintenance extraordinaire (-6,1 millions de dollars, liés à des capitalisations au Bangladesh, au Soudan, au Soudan du Sud et en Ouganda). Ce montant est à considérer avec précaution car la Sous-Division de la comptabilité générale a fait part d’une erreur d’utilisation du compte de maintenance extraordinaire et de corrections à venir sur le montant de 2019.

<sup>36</sup> De 5,36 milliards de dollars en 2016 à 7,61 milliards de dollars en 2019.

<sup>37</sup> WINGS GL 7002000– location de locaux communs avec des organismes des Nations Unies. Voir l'annexe 3.

<sup>38</sup> Des opérations majeures de rénovation ont eu lieu en Ouganda, en Somalie, au Soudan et au Soudan du Sud en 2018 pour un montant de 2,6 millions de dollars, et au Yémen, au Soudan et au Soudan du Sud en 2019 pour un montant de 4 millions de dollars.

81. Les coûts de maintenance ordinaire (hors Siège) sont particulièrement faibles, inférieurs à 300 000 dollars<sup>39</sup> par an. La modicité de cette somme suscite des interrogations quant au périmètre du compte. Elle pourrait être l'illustration d'une stratégie du PAM qui privilégie les investissements consacrés aux rénovations au moment de prendre des locaux plutôt que des dépenses régulières de maintenance<sup>40</sup>.

Action possible du Secrétariat – Coût de la maintenance - Examiner le niveau de la maintenance ordinaire, préventive et continue en vue de la renforcer s'il était confirmé qu'elle est insuffisante.

### 3.3. L'encadrement de la gestion du parc immobilier

#### 3.3.1. Les instructions sur la gestion du parc immobilier

82. En l'absence de directive et de circulaire propres au domaine immobilier, c'est le Manuel des services administratifs qui fournit les lignes directrices relatives à la gestion du parc immobilier. Le document existant ne comprend que deux chapitres à jour et accessibles sur l'Intranet, portant respectivement sur la gestion des actifs et la préparation aux situations d'urgence. Un projet de refonte complète du manuel est en cours. D'ores et déjà, le module de ce manuel révisé concernant les installations du PAM présente les bonnes pratiques et les interactions entre bureaux de pays, bureau régional et appui du Siège.

83. Faute de documentation spécifique, les services et bureaux de pays recourent aux dispositions générales des circulaires et directives du PAM, publiées depuis 1995, traitant de la gestion des actifs de manière globale, sans distinction entre les biens immobiliers et les autres actifs. Quand cela est nécessaire, notamment lorsqu'elles ont plus de dix ans, les directives et circulaires devraient être mises à jour<sup>41</sup>.

**Recommandation 7. L'Auditeur externe recommande d'adopter dans les plus brefs délais la version révisée et complétée du Manuel des services administratifs, dont un module est consacré à la gestion des installations.**

#### 3.3.2. L'appui en ingénierie

84. Une équipe de huit personnes forme l'Unité des services d'ingénierie du Siège. L'intervention de cette équipe technique au profit des bureaux de pays est encadrée par une circulaire de 2014<sup>42</sup> et une directive de 2015<sup>43</sup>. L'Unité des services d'ingénierie a la responsabilité de l'orientation normative et technique pour tout service d'ingénierie et toute activité de construction au sens large, rénovations et aménagements inclus. Les bureaux de

<sup>39</sup> WINGS GL 7051000 - maintenance ordinaire des locaux (289 660 dollars en 2019). La maintenance ordinaire s'entend comme l'ensemble des activités qui permettent de conserver les moyens matériels en état pour assurer la continuité de l'activité. Le PAM a indiqué que le montant renseigné dans WINGS au titre de la maintenance ordinaire concernait seulement les bureaux de terrain, et que le montant pour le Siège était plus important et enregistré sous d'autres comptes comme 7054000 (nettoyage) et 705300 (rénovation). La Division des services de gestion a aussi indiqué que les bureaux de pays avaient besoin d'être davantage guidés s'agissant de l'enregistrement de leurs dépenses afin de pouvoir distinguer correctement nettoyage, maintenance ordinaire, maintenance extraordinaire et rénovation.

<sup>40</sup> Cette stratégie est confirmée par les observations de bureaux de pays selon lesquelles la maintenance est reléguée au rang de priorité très secondaire (comme dans le cas du bureau auxiliaire de Cotabato aux Philippines).

<sup>41</sup> En particulier, les directives MS 1997/008/003) ou OMM2008/001.

<sup>42</sup> Circulaire OED2014/015.

<sup>43</sup> Directive RM2015/004 (Services d'ingénierie et travaux de construction au PAM, 17 septembre 2015), paragraphe 9 "[...] orientations normatives et techniques pour toutes les questions touchant aux services d'ingénierie et aux travaux de construction."

pays doivent la consulter avant tout achat, location ou autre projet immobilier afin d'obtenir son avis spécialisé sur l'adéquation du terrain ou du bâtiment.

85. Les consultations techniques effectuées par l'équipe du Siège au profit des bureaux de pays se développent. Il n'est pas possible d'en obtenir une image globale **en l'absence du rapport annuel** que devrait établir la Division des services de gestion conformément au paragraphe 46<sup>44</sup> de la directive RM2015/004. Cette division s'est engagée à y remédier en produisant en 2020 un rapport pour l'année 2019.

Action possible du Secrétariat – Rapport spécialisé - Établir le rapport annuel sur les missions de consultation en ingénierie conformément à la directive RM2015/004.

### 3.4. La gestion des maisons d'hôtes

86. Au premier semestre 2019, les 75 maisons d'hôtes (1 159 lits) du PAM dans 18 pays ont généré plus de 2 millions de dollars, avec un taux moyen d'occupation de 44 pour cent<sup>45</sup>. Dix pays ont représenté 93 pour cent de la capacité totale, la principale capacité étant au Soudan du Sud (406 lits). Un test de réservation en ligne à la maison d'hôtes de Juba, au Soudan du Sud, via la plateforme de réservation humanitaire a mis en évidence l'absence de numéro d'enregistrement et d'interlocuteur pour obtenir des informations et pouvoir modifier ou annuler sa réservation. L'expérience client pourrait être améliorée grâce à l'accès aux commentaires des précédents hôtes et à la visualisation en ligne des disponibilités (calendrier et capacité) ainsi qu'au suivi des réservations.

Action possible du Secrétariat – Réservation en maison d'hôtes - Améliorer le suivi en ligne des réservations faites via la plateforme de réservation humanitaire en prévoyant un interlocuteur pour répondre aux questions, notamment sur le statut de la réservation et la procédure d'annulation.

### 3.5. La gestion environnementale

#### 3.5.1. L'exhaustivité des informations collectées

87. En 2014, le cabinet d'audit WSP-Parsons Brinckerhoff, spécialiste de l'empreinte carbone, a validé le processus de collecte des données environnementales du PAM et leur conformité avec la norme internationale en vigueur (Protocole des gaz à effet de serre).

88. Outre la consommation d'énergie et de carburant et les émissions de gaz à effet de serre générées<sup>46</sup>, Archibus contient des informations sur la gestion de l'eau et des déchets. La base de données des actions menées en faveur de l'amélioration de l'environnement, mise en service précédemment, est en cours d'intégration à Archibus afin de recenser les mesures prises et de permettre un meilleur suivi.

89. La Division des services de gestion estime, d'après ses indicateurs de performance clés (relatifs notamment à la viabilité environnementale globale, dans le plan de performance pour

<sup>44</sup> "Par souci de transparence et de respect de l'obligation redditionnelle, le Directeur de la Division des services de gestion consulte le Directeur de la Division du budget et de la programmation en vue de mettre en place des procédures pour l'enregistrement des transactions de recouvrement partiel des coûts et transmet chaque année un rapport sur ces transactions au Sous-Directeur exécutif chargé du Département de la gestion des ressources et Directeur financier."

<sup>45</sup> Les taux d'occupation les plus faibles sont observés en Algérie (4 pour cent), au Tchad (26 pour cent), en Afghanistan (26 pour cent) et au Bangladesh (28 pour cent) tandis que les plus élevés (au-delà de 70 pour cent) sont enregistrés au Nigéria, au Yémen et au Mozambique.

<sup>46</sup> Le système des Nations Unies, avec le Protocole des gaz à effet de serre, a convenu d'un périmètre minimal commun pour son inventaire des émissions de gaz à effet de serre.



2019-2020), que l'ensemble des bureaux de pays transmettent les informations nécessaires à l'évaluation des émissions de gaz à effet de serre. Elle en déduit que tous les bâtiments qui émettent des gaz à effet de serre font l'objet d'une évaluation.

90. Des données relatives à la consommation énergétique des bâtiments sont en effet enregistrées depuis 2008 dans Archibus, sous le module "gestion de l'environnement et des risques". Les émissions de gaz à effet de serre correspondantes sont calculées dans Archibus en appliquant un coefficient de conversion propre à la source d'énergie et au pays considérés. On distingue trois champs d'application de consommation énergétique<sup>47</sup>: champ d'application 1 (fioul, essence, climatisation), champ d'application 2 (électricité achetée), champ d'application 3 (vols commerciaux, transport public, services aériens).

91. La Division des services de gestion intègre également dans Archibus les données du logiciel de gestion de la flotte de véhicules (Fleetwave), des vols aériens (Takeflight) ou de gestion des factures de voyages officiels (WINGS II). Des procédures opératoires normalisées détaillent avec précision les étapes à suivre.

92. Le nombre d'implantations qui renseignent des données sur leur consommation énergétique et les émissions de gaz à effet de serre correspondantes a progressé régulièrement. Les extractions disponibles dans Archibus couvraient les champs d'application suivants en 2018: champs d'application 1 (819 bâtiments pour la climatisation et 613 pour le carburant) et 2 (901 bâtiments<sup>48</sup> pour l'électricité). En principe, ces extractions (rapport de validation) ne mentionnent que les bâtiments utilisant ces sources d'énergie, ce qui explique le nombre différent de bâtiments par extraction. Pour des raisons administratives (facture unique, par exemple), certains de ces bâtiments sont enregistrés comme ayant une consommation énergétique nulle; ces entrées n'ayant aucun impact sur les émissions générées, la Division des services de gestion s'efforce de supprimer les lignes superflues.

93. En regroupant les bâtiments, l'approvisionnement en énergie couvrait 1 323 bâtiments pour 2018. Malgré la précision des procédures d'enregistrement transmises aux coordonnateurs, des saisies contradictoires sont encore observées<sup>49</sup>; l'instauration de saisies conditionnelles dans Archibus pourrait permettre d'y remédier.

94. Ces données sont satisfaisantes pour ce qui est de l'étendue des bâtiments couverts mais révèlent une divergence quant au nombre de bâtiments enregistrés dans le module environnemental d'Archibus par rapport à celui répertorié dans l'inventaire des locaux et des contrats de location<sup>50</sup>. Dans la perspective d'une possible publication des données environnementales, un travail d'harmonisation doit être conduit.

Action possible du Secrétariat – Exhaustivité des données Archibus – Faire coïncider les bâtiments répertoriés dans le module de gestion de l'environnement et des risques avec ceux enregistrés dans le module de gestion du parc immobilier.

<sup>47</sup> "Le PAM rend compte des émissions de gaz à effet de serre de toutes ses opérations, selon la méthode fondée sur le "contrôle opérationnel", telle que définie dans le Protocole des gaz à effet de serre: Une norme de comptabilisation et de déclaration destinée à l'entreprise. Édition révisée de 2004 (en anglais uniquement) (page 18) ([www.greeningtheblue.org](http://www.greeningtheblue.org)).

<sup>48</sup> Après élimination des bâtiments mentionnés plusieurs fois mais en conservant les bâtiments qui déclarent ne pas utiliser cette source d'énergie mais sont présents dans le fichier.

<sup>49</sup> Des bâtiments déclarent par exemple ne pas avoir de consommation électrique mais renseignent une valeur non nulle et vice versa. Ces erreurs administratives n'ont pas d'impact significatif sur les émissions rapportées (variation de plus ou moins 0,67 pour cent).

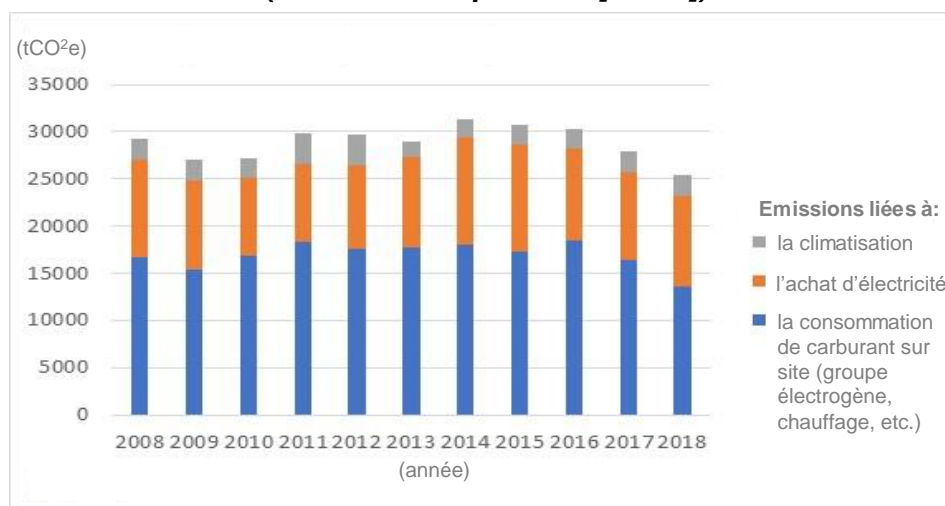
<sup>50</sup> Chiffres 2018 (module de gestion du parc immobilier): 1 093 bâtiments actifs (hors terrains, voir tableau 1); un total de 1 381 bâtiments en incluant terrains et bâtiments inactifs.

95. Des ratios de CO<sup>2</sup> émis par kilowattheure (kWh) d'électricité achetée (champ d'application 2) inférieurs à 0,05 kilogramme de CO<sup>2</sup> par kWh ont été observés pour neuf pays<sup>51</sup>. Les facteurs d'émission correspondants sont déterminés au niveau national ou infranational, parfois par fournisseur, en fonction de l'étendue des sources de production d'énergie du pays. Ainsi, des facteurs d'émission faibles s'expliquent notamment par le recours à l'hydroélectricité ou au nucléaire. Archibus précise pour l'instant la source de certains approvisionnements en électricité achetée directement dans la colonne "unité de consommation électrique" (énergie renouvelable certifiée, énergie solaire photovoltaïque, énergie de chauffage achetée. Cet effort pourrait être complété par l'établissement de notes plus détaillées sur la source de production d'électricité lorsque le ratio est faible.

### 3.5.2. L'évolution des émissions de gaz à effet de serre du parc immobilier

96. Les émissions dues à la consommation d'énergie sont présentées ci-dessous telles qu'elles sont recensées dans Archibus.

**Figure 1 : Évolution des émissions de gaz à effet de serre du parc immobilier du PAM (en tonnes d'équivalent [tCO<sub>2</sub>e])**



Source: Auditeur externe, d'après les données Archibus.

97. Les informations renseignées dans Archibus alimentent ensuite les rapports d'ensemble du PAM sur les émissions de gaz à effet de serre, accessibles sur son site correspondant (analytics<sup>52</sup>). En 2018, le parc immobilier du PAM générait 25 469 tCO<sub>2</sub>e d'émissions<sup>53</sup> (en prenant en compte l'électricité achetée, la combustion de carburant fixe et la climatisation).

98. La consommation globale en électricité achetée (hors électricité générée en interne par des générateurs fonctionnant au carburant) atteignait 30 térawattheure (TWh).

99. En 2018, le parc immobilier a représenté 10 pour cent des émissions de gaz à effet de serre du PAM, contre 37 pour cent en 2013, ce qui tient à la très forte augmentation des émissions liées aux services aériens à partir de 2014. Les émissions du parc immobilier ont aussi diminué en valeur absolue (recul de 13 pour cent depuis 2008) malgré la croissance des effectifs et du nombre de bâtiments.

<sup>51</sup> Tadjikistan, Namibie, Kirghizistan, Suisse, Zambie, Népal, Mozambique, Éthiopie, République démocratique du Congo.

<sup>52</sup> <https://analytics.wfp.org/#/views/WFPGHGInventory/GlobalSummary?iid=2>.

<sup>53</sup> Électricité achetée: 9 632 tCO<sub>2</sub>e, combustion de carburant fixe: 13 631 tCO<sub>2</sub>e, climatisation: 2 206 tCO<sub>2</sub>e.

100. En 2018, un tiers des implantations indiquaient une consommation en électricité nulle car elles n'avaient pas recours à l'achat d'électricité externe (champ d'application 2). En effet, soit elles fonctionnent avec un générateur d'électricité alimenté en fioul (entrant dans le champ d'application 1), soit elles ne consomment pas d'électricité par nature (cas de certains entrepôts).

101. Le taux d'approvisionnement en énergies renouvelables est également renseigné, en distinguant l'équipement en panneaux solaires et l'approvisionnement en électricité verte par contrat. Il atteignait 17 pour cent en 2018 pour les bâtiments ayant recours à l'achat externe d'électricité (champ d'application 2)<sup>54</sup>. Le bâtiment principal du Siège a notamment recours à l'achat externe d'électricité provenant d'une source d'énergie certifiée renouvelable.

### 3.5.3. Le déploiement du dispositif

102. Le PAM met en œuvre depuis 2012 une stratégie de réduction des gaz à effet de serre qui s'appuie sur un programme en faveur de l'efficacité énergétique<sup>55</sup>. En outre, en 2017, le PAM a renforcé sa politique environnementale (WFP/EB.1/2017/4-B), qui intègre notamment le recours aux mécanismes de financement existants, comme le programme en faveur de l'efficacité énergétique, afin de faire efficacement face aux risques environnementaux et de saisir les possibilités qui s'offrent<sup>56</sup>.

103. La politique environnementale du PAM s'appuie sur trois outils: des normes environnementales fondamentales, un processus d'analyse et de classement des risques environnementaux, et le déploiement d'un système de gestion environnementale. La mise en œuvre de cette politique est évoquée par le PAM dans le rapport annuel sur les résultats qu'il présente au Conseil d'administration. Une réunion destinée à informer le Conseil sur la mise en œuvre de la politique environnementale s'est tenue en octobre 2018.

104. Deux unités (l'Unité chargée des questions environnementales et l'Unité des programmes relatifs au climat et à la réduction des risques de catastrophe) sont chargées de donner des orientations et de mettre en œuvre la politique environnementale du PAM. L'Unité chargée des questions environnementales s'occupe de domaines fonctionnels allant au-delà du seul parc immobilier (véhicules, déchets, achats, déplacements, informatique, logistique, etc.). Elle joue aussi un rôle de soutien vis-à-vis des bureaux de pays et des autres équipes du Siège (en dehors de celles chargées des programmes) pour ce qui a trait à la gestion environnementale, qu'elle exerce par l'intermédiaire de son service d'assistance et de conseil<sup>57</sup>.

105. Chaque pays dispose d'un référent pour les enjeux environnementaux qui s'assure du bon enregistrement des données dans Archibus, afin de donner une image fidèle des émissions de gaz à effet de serre du PAM et de ses bâtiments.

106. L'Unité chargée des questions environnementales a élaboré un indicateur de performance pour suivre le déploiement de la politique environnementale sur le plan immobilier. Sa cible concernant le déploiement sur le terrain de systèmes de gestion environnementale est passée d'un seul bureau de pays en 2018 à 13 en 2019 puis à 20 à la fin de 2020. Dans les faits, seuls six systèmes avaient été développés fin 2019. Les 12 projets

---

<sup>54</sup> Le champ d'application ne couvre pas les bâtiments dont l'électricité est générée sur site (groupe électrogène diesel).

<sup>55</sup> Directive COO2012/002 – Programme en faveur de l'efficacité énergétique du PAM, 22 novembre 2012.

<sup>56</sup> Politique environnementale: "[...] Le système de gestion environnementale englobera la stratégie de réduction des émissions de gaz à effet de serre et la remplacera. Il fera fond sur les mécanismes consultatifs et de financement actuels afin d'aider les bureaux de pays et les partenaires à tenir efficacement compte des risques et des possibilités liés à l'environnement [...]".

<sup>57</sup> Un des indicateurs de performance clés du plan annuel de performance de la Division des services de gestion est le nombre de réponses fournies par l'intermédiaire de ce service.

à vocation environnementale soumis par cinq pays en vue d'un financement au titre du Mécanisme de budgétisation des investissements à hauteur de 2,26 millions de dollars ont finalement été annulés en raison de leur perte de "viabilité"<sup>58</sup> (fermeture des bureaux concernés, mauvaises estimations budgétaires). De nouveaux sites sont en cours d'étude.

107. Le déploiement des systèmes de gestion environnementale nécessite d'importantes ressources humaines. Il nécessite une mission initiale pouvant durer jusqu'à trois semaines, puis une à deux missions de suivi. Un soutien à distance et des conseils sont également dispensés. Outre l'Unité chargée des questions environnementales, quatre agents sont en cours de recrutement pour renforcer l'action du Siège et déployer cette politique à partir de quatre bureaux régionaux en 2020.

108. Le soutien aux petits projets axés sur l'efficacité environnementale grâce à l'usage des fonds du programme en faveur de l'efficacité énergétique, est prometteur. Entre 2015 et 2018, 48 micro-projets concernant 61 sites ont bénéficié d'un financement global de 1,6 million de dollars (soit moins de 26 000 dollars par site) pour mener de petites actions environnementales comme l'équipement en panneaux photovoltaïques l'utilisation d'ampoules LED ou la mise en place d'installations de climatisation plus efficaces. Dix-huit projets sur plus de 29 sites ont été menés à bien avec un coût inférieur aux prévisions.

109. Le PAM a engagé plusieurs actions au Siège pour améliorer la maîtrise de la consommation de fluides et d'énergie, comme le remplacement des ampoules, la mise en place de minuteurs ou la suppression des photocopieuses individuelles, l'élimination du papier pour les réunions du Conseil d'administration et l'organisation de navettes pour limiter le recours à la voiture individuelle, par exemple.

Action possible du Secrétariat – Gestion environnementale – Intensifier la réalisation de petites actions environnementales efficaces et peu coûteuses, avec l'appui ponctuel du Siège et des bureaux régionaux et au moyen de fonds provenant du programme en faveur de l'efficacité énergétique du PAM.

110. En ce qui concerne les constructions ou les rénovations, l'outil d'analyse et de classement des risques environnementaux n'est pas systématiquement utilisé<sup>59</sup>, contrairement à ce que préconisent le Manuel des services administratifs et la politique environnementale.

111. Une stratégie de déploiement des systèmes de gestion environnementale, conjuguée à l'élargissement en cours de l'étendue des données recensées dans Archibus, permettra de mieux relier les conseils fournis par l'Unité chargée des questions environnementales aux changements effectivement opérés au niveau local et leurs résultats.

**Recommandation 8. L'Auditeur externe recommande a) d'inclure dès le début de chaque projet immobilier une composante environnementale; b) d'accélérer le déploiement des systèmes de gestion environnementale dans les bureaux de pays; et c) de mettre en œuvre l'analyse et le classement des risques environnementaux, préconisés par la politique environnementale, notamment à l'occasion des travaux de rénovation et de construction.**

<sup>58</sup> Rapport du troisième trimestre de 2019 sur les projets et le compte liés au Mécanisme de budgétisation des investissements.

<sup>59</sup> Selon l'Unité chargée des questions environnementales, l'impasse est souvent faite à ce niveau par manque d'argent ou de temps. Des efforts sont faits pour parvenir à une plus grande utilisation de cet outil.

### 3.6. Les contributions des pays hôtes

#### 3.6.1. Les accords avec les pays hôtes

112. Le PAM a conclu pour ses interventions 135 accords-cadres avec des États. Quatorze concernent des pays dans lesquels il ne mène pas d'opérations (bureau régional, accord de coopération). Trente-neuf autres sont caducs, notamment lorsque le PAM n'a plus d'activité dans le pays (Albanie ou Macédoine du Nord, par exemple).

113. L'activité du PAM repose actuellement sur 82 accords en vigueur dans les pays où il opère. Ils sont pour la plupart anciens et rarement mis à jour; 52 pour cent ont plus de 40 ans et 11 pour cent seulement ont fait l'objet d'une révision. Les accords de siège sont conservés par le Bureau des services juridiques. La Division des services de gestion estime qu'il n'est pas de son ressort d'effectuer le suivi des révisions, amendements, annexes ou négociations concernant ces accords, même lorsqu'ils comportent des dispositions de nature immobilière.

#### 3.6.2. La prise en charge des dépenses par les pays hôtes

114. Les États hôtes peuvent participer<sup>60</sup> à la prise en charge des dépenses de fonctionnement des bureaux de pays et des bureaux régionaux soit en nature, grâce à la mise à disposition de locaux et de terrains, soit au moyen de contributions financières. Dans Archibus, ces deux types de contributions sont respectivement renseignés (don en nature ou subvention). Entre 2016 et 2019, la valorisation dans Archibus de ces contributions a augmenté de 22,7 pour cent, passant de 17,4 millions de dollars à 21,3 millions de dollars. Toutefois, cette croissance tient essentiellement à l'effort de réévaluation à la valeur de marché des contributions qui viennent progressivement remplacer les évaluations forfaitaires à 1 dollar.

**Tableau 4 : Contributions en nature et contributions financières des pays hôtes  
(en dollars)**

<b>Contributions</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Dons en nature	10 131 709,90	9 720 177,47	10 436 351,00	12 578 808,32
Subventions	7 263 534,52	6 956 591,62	7 926 516,28	8 768 629,31
<b>Total</b>	<b>17 395 244,42</b>	<b>16 676 769,09</b>	<b>18 362 867,28</b>	<b>21 347 437,63</b>

Source: Auditeur externe, d'après les données Archibus.

115. Le tableau suivant montre que ce n'est qu'à titre exceptionnel que les pays hôtes contribuent au financement du loyer des implantations du PAM sur leur sol. Selon les données Archibus, au cours des quatre dernières années, seuls six pays hôtes l'ont fait de manière régulière<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> Article 4.7 du Règlement financier du PAM: "Les gouvernements des pays bénéficiaires prennent normalement à leur charge une part importante des coûts des bureaux du PAM dans les pays, en versant une contribution en nature et en espèces. L'ampleur de cette contribution est définie dans un accord conclu entre le PAM et le gouvernement concerné. Le Conseil peut, sur recommandation du Directeur exécutif, autoriser certains pays à déroger aux dispositions du présent article".

<sup>61</sup> Ces données, compte tenu des réserves exprimées précédemment sur Archibus, sont sujettes à caution.

**Tableau 5 : Contributions financières des pays hôtes au coût de fonctionnement local du PAM (en dollars)**

Pays	2016	2017	2018	2019
France	40 757,99	44 538,20	42 764,78	42 764,78
Inde	45 180,72	47 110,55	47 110,55	47 110,55
Iran	22 008,76	4 791,00		
Italie	6 659 387,73	6 394,184,49	7 370 673,57	8 160 027,90
Panama	321 421,00	177 696,66	177 696,66	221 145,46
République-Unie de Tanzanie	75 000,00	180 000,00	180 000,00	180 000,00
Thaïlande	99 778,32	108 270,72	108 270,72	117 580,62
<b>Total</b>	<b>7 263 534,52</b>	<b>6 956 591,62</b>	<b>7 926 516,28</b>	<b>8 768 629,31</b>

Source: Auditeur externe, d'après les données Archibus.

116. Contrairement aux contributions financières, la contribution en nature par mise à disposition est une pratique répandue. Entre 2016 et 2018, 72 pays en ont apporté en mettant à disposition au moins une implantation. En pratique, ce type d'appui peut englober la mise à disposition de locaux nus et la fourniture de certains services (eau, électricité, sécurité, etc.).

117. Le PAM est tenu d'évaluer à la valeur de marché ces contributions en nature et de les retranscrire dans ses comptes (voir la partie 1). En pratique, certaines contributions sont évaluées à une valeur forfaitaire symbolique, et le nombre de biens entrant dans cette catégorie reste important: 107 en 2016, 85 en 2017 et 99 en 2018 (pour cette dernière année, il ne reste plus que des évaluations forfaitaires à 1 dollar). Ces évaluations forfaitaires concernent 29 bureaux de pays et un bureau régional (celui de Panama).

118. La Division des services de gestion a indiqué que d'ici à la fin 2020, une société sous contrat évaluerait à la valeur de marché les contributions actuellement valorisées forfaitairement. La passation de ce marché est à l'étude depuis le premier semestre 2018.

**Recommandation 9. L'Auditeur externe recommande de mettre à jour sans tarder les évaluations des contributions en nature pour rendre compte de leur valeur de marché (norme IPSAS 23 sur les contributions en nature).**

119. Pour évaluer le taux de prise en charge par le pays hôte des coûts de gestion du parc immobilier, il faut ajouter les coûts de fonctionnement recensés dans la comptabilité à la valeur des mises à disposition répertoriées dans Archibus. Globalement, les contributions des pays hôtes se sont établies à 21,3 millions de dollars en 2019, tandis que les coûts de gestion du parc immobilier étaient évalués à 137,5 millions de dollars, soit un taux moyen de couverture de 15,6 pour cent. Ce taux est très disparate selon les pays. Il atteint 46 pour cent pour le Siège, où la contribution du Gouvernement italien s'élève à 8,2 millions de dollars, soit 38 pour cent des contributions de pays hôtes aux coûts de gestion du parc immobilier du PAM (voir l'annexe 4):

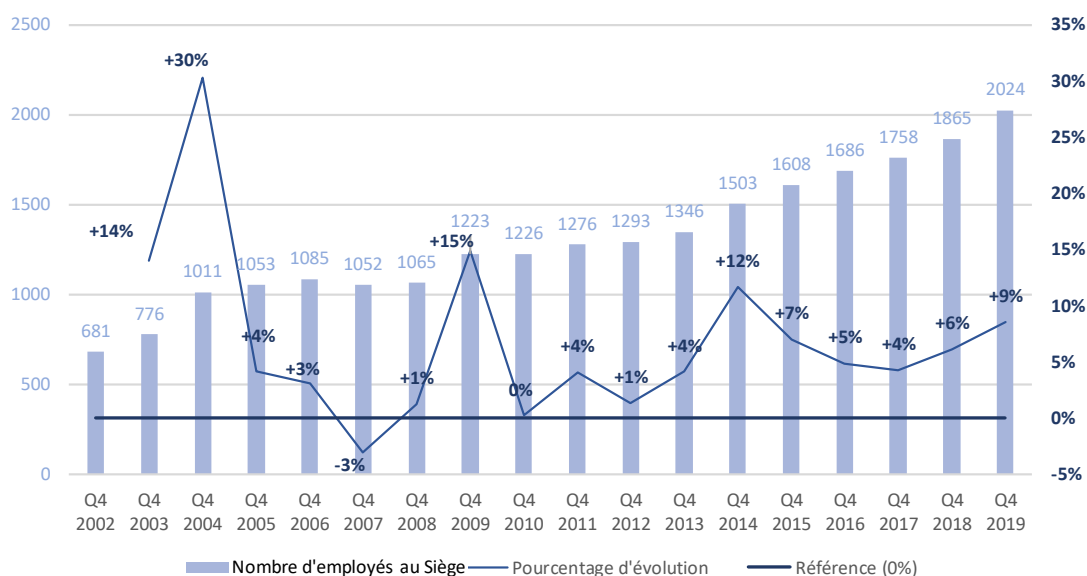
- le niveau de prise en charge des pays hôtes est le plus élevé (30 pour cent en moyenne en 2019) pour les petites implantations, pour lesquelles le coût annuel de gestion du parc immobilier est inférieur à 0,5 million de dollars (54 pays sur 105 en 2019);
- certains pays versant d'importantes contributions au budget du PAM ne prennent pas en charge les coûts de fonctionnement immobilier des bâtiments du PAM sur leur territoire.

**Action possible du Secrétariat**- Contributions des pays hôtes - Suivre régulièrement le niveau de contribution des pays hôtes et entreprendre, lorsque le contexte local le permet, des actions pour le relever s'il n'est pas en adéquation avec le niveau de revenu du pays.

#### 4. Le chantier d'extension et d'aménagement du Siège

120. Face à une croissance de 35 pour cent du personnel au Siège en cinq ans, le PAM a mené de front plusieurs projets axés sur l'agrandissement (avec des locations prises en charge par le gouvernement hôte) et sur l'aménagement innovant de ses locaux et la flexibilité au travail.

**Figure 2: Variation du nombre d'employés au sein des quatre bâtiments du Siège et rythme de progression (2002-2019)**



Source: Auditeur externe, d'après les données transmises par le PAM (Sous-Division de la gestion des installations).

#### 4.1. Les caractéristiques de l'agrandissement

##### 4.1.1. Des extensions dictées par les effectifs

121. Pour faire face à l'augmentation continue des effectifs, le PAM a entrepris d'agrandir son bâtiment principal et de louer d'autres espaces. Fin 2019, les équipes du Siège étaient réparties dans quatre bâtiments, dont trois situés dans le même quartier (l'exception étant celui de la FAO):

- le bâtiment principal actuel, Via Cesare Giulio Viola, composé de quatre tours et d'espaces annexes (Auditorium, salles de réunions de l'Aula Delegatis, crèche, bâtiment qui abritait auparavant le Groupement d'achats du personnel, pharmacie, parking), est loué à une société privée depuis 1997 et le bail court jusqu'en 2022. L'occupation du bâtiment par le PAM a été progressive. La construction de nouveaux espaces a permis de bénéficier de mètres carrés supplémentaires;
- trois étages partiels du bâtiment Nokia, Via Carlo Veneziani, occupés depuis 2013;
- la tour A du bâtiment Le Torri, Via Cesare Giulio Viola, louée depuis fin 2018 pour une durée de six ans;

- deux espaces restreints dans le bâtiment de la FAO, occupés depuis 2018.

122. La chronologie des implantations a suivi l'évolution exponentielle des effectifs du PAM. Des solutions initialement temporaires ont ainsi dû être pérennisées, à l'instar du bâtiment Nokia.

123. La gestion des implantations du Siège résulte de la prise en compte de plusieurs contraintes dont:

- la nécessité d'une proximité physique pour l'interaction entre les équipes;
- des volontés personnelles et politiques de rester près de l'épicentre des décisions;
- la nécessité de disposer de bâtiments de taille suffisante offrant des espaces communs (salles de réunion, espace de vie/restauration, etc.);
- les impératifs de sécurité, qui requièrent des investissements importants.

124. Illustration de l'influence des contraintes liées à la gestion du personnel, malgré la signature d'un protocole d'entente avec la FAO le 26 juillet 2018, seul un espace de 210 mètres carrés au premier étage du bâtiment de la FAO, accueillant 22 postes, a finalement été retenu par le PAM en juin 2019. Il est actuellement occupé par l'équipe interorganisations du Groupe des innovations institutionnelles<sup>62</sup>.

125. Alors que la pression exercée sur les effectifs au bâtiment du Siège du fait du manque d'espace s'intensifie, que les normes incendie requièrent de réduire la suroccupation du bâtiment principal et que le loyer est particulièrement intéressant, **ce choix soulève des questions**. Par ailleurs, il existe des sujets communs à la FAO et au PAM, tous les deux se consacrant à des questions liées à l'agriculture, ainsi que des interactions et partenariats possibles. Toutefois, la Division des services de gestion a indiqué avoir déjà approché la FAO, mais les espaces proposés ne correspondaient pas aux besoins du PAM et nécessitaient des investissements substantiels<sup>63</sup>.

**Recommandation 10. L'Auditeur externe recommande, compte tenu de la saturation des espaces disponibles au Siège, d'instituer une veille sur les espaces disponibles à la FAO.**

#### 4.1.2. Des situations hétérogènes

126. Fin 2019, quatre espaces regroupaient 1 845 postes de travail sur 37 437 mètres carrés.

<sup>62</sup> Les équipes de la Division des opérations liées à la chaîne d'approvisionnement et du personnel assurant des fonctions support avaient aussi été envisagées.

<sup>63</sup> Le PAM a en effet renoncé à l'espace du rez-de-chaussée (113 mètres carrés) en juin 2019 pour ne conserver que 22 postes au premier étage. Il s'est avéré que les équipes éprouvaient des difficultés à interagir et travailler à distance du bâtiment principal, qui plus est dans un espace vieillissant et moins ergonomique que ce dernier.



**Tableau 6 : Bâtiments et ratios en décembre 2019 (en dollars)**

Nom du bâtiment	Utilisation	Coût de la location <sup>64</sup>	Coût des autres services dans le bail	Nombre de postes de travail	Surface totale louée (m <sup>2</sup> ) <sup>65</sup>	Surface de bureaux (m <sup>2</sup> )	Surface de bureaux/postes de travail (m <sup>2</sup> )	Coût location/m <sup>2</sup>	Coût location/poste de travail
Bâtiment principal Siège	Bâtiment uniquement PAM	6 404 444	-	1 490	32 602	20 880	14	196	4 298
St Martin Parking - 280 places	Parking	277 778	-						
Bâtiment NOKIA (3 étages +30 places de parking)	Bâtiment partagé avec structures hors Nations Unies	435 573	190 749 (fluides et maintenance)	157	1 325	n/a	8,4	329	2 774
Espace FAO	Bâtiment partagé avec un autre organisme des Nations Unies	63 391	-	22	210	n/a	9	302	2 881
Le Torri - A	Bâtiment uniquement PAM	755 556	77 778	176	3 300	3 220	18,6	229	4 367
Samsung (à l'horizon 2021)	En travaux- Bâtiment uniquement PAM	1 377 778	-	370	7 314	4 944	13,3	188	3 724

Source: Auditeur externe, d'après les données transmises par le PAM (Sous-Division de la gestion des installations) le 24 mars 2020.

127. Le montant total des dépenses de location afférentes aux 1 845 postes de travail<sup>66</sup> est de 7,9 millions de dollars. À terme, avec la remise en état puis la location du bâtiment Samsung, le budget s'établira à plus de 9,3 millions de dollars pour 2 215 postes de travail.

128. L'accord de siège (article II, sections 3 (a) et (b)) prévoit que le Gouvernement italien rembourse au PAM le montant de la location des locaux et finance les dépenses correspondant à la fourniture de mobilier et d'équipement, y compris le matériel de communication interne, d'interprétation simultanée et de télécommunication ainsi qu'à la modification et à la restructuration des locaux, comme ce fut le cas en 1997<sup>67</sup>. Les frais de gestion courante et de maintenance ordinaire sont à la charge du PAM.

129. Résultant d'extensions successives liées à l'évolution des besoins, les bâtiments du Siège sont marqués par leur hétérogénéité, qu'il s'agisse des mètres carrés par poste de travail (de 9 mètres carrés à 21 mètres carrés) ou du montant du loyer (sans les charges) rapporté au mètre carré (de 196 dollars pour le bâtiment principal à 329 dollars pour Nokia) ou au poste de travail (de 2 593 dollars à la FAO à 4 367 dollars pour le bâtiment Le Torri).

<sup>64</sup> Taux retenu au 25 avril 2019: 1 euro = 1,1111 dollar.

<sup>65</sup> La surface totale louée pour le bâtiment principal du Siège et le bâtiment Samsung englobe les espaces primaires et secondaires (stockage souterrain, archives, parking, etc.) et les salles techniques (chauffage, électricité). Pour les bâtiments Nokia, Le Torri et FAO, elle comprend seulement les espaces primaires, parfois hors espaces de circulation et toilettes. Les bâtiments varient par leur aménagement, leur structure architecturale et l'espace de services communs. Les ratios sont donc indiqués à titre d'information seulement.

<sup>66</sup> Hors charges de maintenance, fluides, ménage et portage.

<sup>67</sup> En 1997, après l'intervention du Gouvernement italien, le propriétaire avait pris en charge l'intégralité des travaux du bâtiment principal, évalués à 4,5 milliards de livres.

#### 4.1.3. Des impératifs à moyen terme

130. À moyen terme, le défi consiste à assurer la disponibilité d'un nombre de postes de travail suffisant en tenant compte des contraintes liées aux normes de sécurité et incendie.

##### a. Un nouvel espace à l'horizon ambitieux de 2021: le bâtiment Samsung

131. Parce qu'il se trouve à proximité du bâtiment central du Siège, et compte tenu des impératifs de sécurité ainsi que de la capacité offerte, le bâtiment Samsung, inoccupé depuis plusieurs années et constitué de six étages et d'un toit terrasse, s'est imposé comme le choix le plus pertinent. Il est prévu de l'aménager afin de disposer d'espaces de travail flexible pouvant accueillir 420 personnes. Le bâtiment sera relié au bâtiment principal en l'intégrant à l'intérieur de la clôture de sécurité. Le poste de sécurité pourra ainsi suivre la situation dans l'ensemble de l'enceinte.

132. Des études sont en cours pour déterminer quelles équipes pourraient déménager. La Sous-Division de la gestion des installations attend de la haute direction une décision claire à cet égard.

133. À compter de la signature du contrat, le 12 septembre 2019, le propriétaire<sup>68</sup> a 15 mois et 10 jours pour réaliser les travaux de remise en état, soit une livraison au 22 décembre 2020. En l'absence de chiffres précis, le montant des travaux que doit réaliser le propriétaire est estimé entre 10 et 11 millions de dollars<sup>69</sup>. Si le contrat entre le propriétaire et les entreprises de rénovation avait été conclu le 18 novembre 2019, les travaux démarraient à peine en janvier 2020.

134. Aux termes du contrat, le PAM doit verser un dépôt de garantie de six mois de loyer au début des travaux puis un autre de six mois lors du début effectif du bail, au moment de l'entrée dans les lieux. En cas de retard à la livraison, les intérêts moratoires<sup>70</sup>, dont le montant journalier augmente exponentiellement en fonction du retard, sont fixés au maximum à 1,3 million de dollars<sup>71</sup>, ce qui correspondrait à un retard de livraison de plus de six mois et demi (200 jours), sachant que les intérêts moratoires sont dus à partir d'un seul jour de retard. Le PAM disposera également de six mois après la date d'entrée théorique (22 juin 2021), si celle-ci n'est pas effective, pour renoncer au projet.

135. Les échéances du projet sont particulièrement ambitieuses et les contraintes pesant sur le propriétaire limitées. Étant donné que la moitié du dépôt de garantie a déjà été versée, soit 682 806 dollars<sup>72</sup>, le propriétaire pourra user de cette trésorerie pour verser des intérêts moratoires à hauteur de cette somme. Elle correspond à la moitié du montant maximal d'intérêts moratoires et sera atteinte au 110<sup>ème</sup> jour de retard de livraison du chantier (environ quatre mois), selon le système de calcul journalier des intérêts moratoires.

Action possible du Secrétariat – Aménagement du Siège - Effectuer un suivi continu des travaux d'aménagement du bâtiment Samsung et faire un bilan d'étape afin que les délais particulièrement ambitieux puissent être tenus et rechercher parallèlement d'autres locaux à louer pour faire face à la croissance des effectifs.

<sup>68</sup> Une société de gestion qui gère les fonds de pension des ingénieurs et architectes italiens (Fabrica).

<sup>69</sup> 9 à 10 millions d'euros au taux de change du 12 septembre 2019 (1 euro = 1,1013 dollar),

<sup>70</sup> Ce montant est précisé dans le Règlement des travaux, annexe 2.1 du contrat.

<sup>71</sup> 1,2 million d'euros au taux de change du 12 septembre 2019 (1 euro = 1,1013 dollar),

<sup>72</sup> 20 000 euros au taux de change du 12 septembre 2019 (1 euro = 1,1013 dollar).

b. Le respect des obligations de sécurité et de sûreté

136. En matière de périmètre de protection, de contrôle d'accès et de surveillance électronique, d'importantes contraintes pèsent sur le Siège. La réfection du poste de contrôle de sécurité a coûté 2,0 millions de dollars<sup>73</sup>. Les dépenses de personnel liées à la sécurité au Siège ont fortement augmenté ces dernières années (passant de 0,35 million de dollars à 1,88 million de dollars, soit une hausse de 440 pour cent entre 2016 et 2019).

137. Dans un rapport de mars 2018 relatif à la sécurité au PAM<sup>74</sup>, l'Inspectrice générale a émis une observation appuyée quant à la nécessité de respecter la réglementation en matière de sécurité incendie et les normes de sécurité.

138. D'après ce rapport, la suroccupation du bâtiment principal du Siège a des retombées directes sur la sécurité incendie. Les extincteurs sont dûment positionnés et la formation effectuée, mais les premiers secours se situent à 20 minutes de distance. Il en résulte que la diminution du nombre de postes et la formation doivent être poursuivis pour assurer la bonne évacuation du personnel en cas d'urgence.

139. En effet, d'après les normes de sécurité incendie, la capacité maximale est de 1 375 postes de travail, car à certains étages (par exemple, au premier étage de la tour jaune [Division chargée du bien-être du personnel], au premier étage de la tour verte [bibliothèque] et au sixième étage de la tour verte [bureaux de la haute direction]), des contraintes organisationnelles ne permettent pas d'utiliser toute la capacité.

140. S'agissant des diagnostics, il est à souligner que seul le diagnostic sismique a été réalisé. Il souligne "une très forte vulnérabilité sismique" des quatre bâtiments du Siège<sup>75</sup>.

**Recommandation 11. L'Auditeur externe recommande de respecter les normes en matière de sécurité incendie en s'attachant à réduire encore le nombre de postes de travail dans le bâtiment principal.**

#### 4.2. Les autres modes de travail

141. Parallèlement aux agrandissements, le PAM procède à des aménagements innovants afin de favoriser le travail flexible: horaires aménagés, télétravail et espaces de travail partagés.

##### 4.2.1. Les expérimentations d'espaces de travail partagés

142. Le PAM a fait d'une aile d'un des étages du bâtiment principal (appelée espace 3G) un projet pilote pour un espace de travail flexible s'inspirant notamment des travaux menés en 2018 au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York.

143. Chaque agent, au lieu de disposer d'un bureau fixe fermé, peut réserver par Internet un poste de travail plusieurs jours à l'avance, en fonction de son organisation du travail. Le nouvel aménagement comprend des espaces de travail communs innovants (salles insonorisées, salles de lecture, casiers) et des outils informatiques dernier cri (transformation numérique).

144. Ainsi, 30 pour cent des bureaux ont été supprimés, et l'on recense 75 postes de travail ouverts et non attribués, pour 105 personnes travaillant dans le service.

<sup>73</sup> 1,8 million d'euros au taux de change du 25 avril 2019 (1 euro = 1,1137 dollar).

<sup>74</sup> Audit interne de la sécurité au Siège du PAM, Bureau de l'Inspecteur général (AR/18/04, mars 2018).

<sup>75</sup> Diagnostic sismique des bâtiments du Siège du PAM à Rome. Résumé, décembre 2017.

145. D'après une enquête de satisfaction menée en mai 2019, soit après six mois d'expérimentation, 80 pour cent des personnes interrogées jugent l'expérience soit positive (30 pour cent) soit très positive (50 pour cent). Par ailleurs 70 pour cent des personnes concernées travaillent un jour par semaine depuis chez elles. Toutefois, seuls 60 pour cent des utilisateurs ont répondu à l'enquête.

146. Il conviendrait de faire réaliser une autre enquête afin de mesurer le taux de satisfaction après plus d'un an et cela d'autant que les effectifs continuent d'augmenter. Par ailleurs, il faudrait apprécier la différence de productivité entre les deux modes de travail (bureaux fixes et espace de travail flexible).

**Recommandation 12. L'Auditeur externe recommande de réaliser une nouvelle enquête de satisfaction auprès des utilisateurs de l'espace de travail flexible 3G en 2020 et de procéder à une évaluation de leur productivité.**

147. Cette expérimentation a inspiré la configuration flexible du bâtiment Samsung. Au lieu de 422 postes de travail fixes classiques, les plans prévoient 370 postes en travail flexible pour 420 emplois.

#### 4.2.2. Développement du télétravail

148. Le télétravail se développe au Siège du PAM, mais est laissé à la discrétion de chaque division.

149. Le principal avantage du télétravail et des espaces de travail flexibles, hormis l'optimisation de l'espace, est la réduction des coûts par agent (surface de locaux, électricité, chauffage, matériel, déplacements). Pour le personnel, le télétravail permet de s'organiser différemment du fait de la suppression du temps de trajet. Toutefois, le risque d'isolement ou de manque de productivité existe. Afin de maintenir le travail d'équipe, les responsables de l'espace 3G fixent un jour où l'ensemble des employés se retrouvent.

150. Si le PAM n'a pas strictement planifié la diminution du nombre de postes, il a arrêté une politique de télétravail et de flexibilité du travail en bonne et due forme, conformément aux dispositions du chapitre III du Manuel des ressources humaines, encadrée par la directive HR2009/011 du 2 septembre 2009 et deux mémorandums d'information<sup>76</sup>.

**Recommandation 13. L'Auditeur externe recommande d'établir une cible en matière de télétravail compte tenu des contraintes d'organisation de chaque service afin de participer à la réduction de la suroccupation du bâtiment principal du Siège.**

#### 4.3. Le développement d'une vision à long terme

151. Le Gouvernement italien a répertorié un bâtiment des années 1930, l'ancien sanatorium Forlanini, situé dans le quartier de Monteverde, à Rome, qui serait susceptible d'accueillir le personnel du Siège du PAM et celui d'autres entités des Nations Unies (notamment le Fonds international de développement agricole [FIDA]). Ce bâtiment, désaffecté, offre une surface de 100 000 mètres carrés (soit plus de trois fois la surface actuelle occupée par le Siège du PAM). Il comporte de nombreux locaux de stockage et des espaces de circulation.

152. L'avant-projet de mémorandum d'accord prévoit l'allocation d'une enveloppe de 3,8 millions d'euros par le Gouvernement italien pour réaliser des études de faisabilité. Les études, qui devront être diligentées par le PAM, dureront un an et demi: études (sismiques,

<sup>76</sup> Mémorandum du 15 novembre 2019 consacré au congé de détente et à l'aménagement des modalités de travail et mémorandum du 20 juin 2019 portant sur la prorogation des modifications apportées aux dispositions concernant le télétravail.

environnementales) et mesure de l'impact sur les coûts de fonctionnement non pris en charge par le Gouvernement italien. Étant donné qu'un tel projet pourrait entraîner une forte augmentation de ces coûts, le PAM devra négocier le cas échéant une contribution du Gouvernement aux frais de fonctionnement.

153. Les délais de réalisation, si le projet est retenu, sont estimés à une dizaine d'années, des travaux très importants étant nécessaires pour adapter les locaux, initialement destinés à un usage hospitalier.

154. Ces locaux sont plus centraux que l'emplacement actuel et pourraient accueillir, outre le PAM, un ou plusieurs autres organismes. Ce projet contribuerait donc, s'il était viable, à satisfaire l'objectif fixé par l'ONU de regrouper le plus possible les services des différentes entités du système dans de mêmes lieux. Toutefois, l'aménagement nécessiterait de longs et lourds travaux.

**Recommandation 14. L'Auditeur externe recommande de tenir le Conseil d'administration informé de l'état d'avancement du projet d'accord entre le Gouvernement italien, le FIDA et le PAM dans l'optique de lancer des études sur la faisabilité d'une nouvelle localisation du Siège.**

## **5. La mise en œuvre de la réforme du système des Nations Unies en matière de locaux communs**

155. Dans sa résolution 72/279 du 31 mai 2018, l'Assemblée générale des Nations Unies a approuvé l'établissement de services d'appui communs et de locaux communs pour les organismes des Nations Unies. Cette réforme vise notamment à ce que soient mis en commun au moins 50 pour cent des locaux d'ici à 2021. Par "locaux communs" on entend les bureaux des Nations Unies qui hébergent du personnel d'au moins deux entités du système.

156. Une nuance est toutefois apportée dans le texte, qui précise que cela doit se faire "selon qu'il convient".

### **5.1. La réaction du PAM à la réforme**

#### **5.1.1. État des lieux**

157. La définition stricte des locaux communs des Nations Unies oblige à un retraitement manuel des données pour en effectuer la comptabilisation. Il s'agit de bureaux (bureaux régionaux, bureaux de pays, bureaux de liaison, bureaux auxiliaires, autres bureaux) partagés entre au moins deux entités des Nations Unies au cours de l'année. Les bâtiments inactifs dans Archibus sont donc pris en compte car ils ont été utilisés à un moment dans l'année. Les bâtiments enregistrés sous un seul contrat ou parcelle doivent être dissociés afin de permettre l'analyse. Certains postes de travail loués n'entrent pas dans la définition.

158. En prenant en compte les critères établis, de 2016 à 2019, le nombre de bureaux partagés est passé de 139 à 177 (une hausse de 27 pour cent).

159. Toutefois, ces 177 bureaux partagés en 2019 représentaient moins de 25 pour cent des locaux du PAM, bien en deçà de l'objectif de 50 pour cent. Si le nombre total de bureaux actifs et inactifs du PAM a augmenté de 33 pour cent entre 2016 et 2019, la proportion de bureaux partagés est passée de 25,5 pour cent à 24,3 pour cent.

**Tableau 7: Proportion de bureaux partagés avec au moins un autre organisme des Nations Unies**

	2016	2017	2018	2019
Nombre de bureaux (bureaux actifs et inactifs après retraitement manuel)	546	604	682	727
Nombre de bureaux partagés avec au moins un autre organisme des Nations Unies	139	126	170	177
<b>Proportion de bureaux partagés</b>	<b>25%</b>	<b>21%</b>	<b>25%</b>	<b>24%<sup>77</sup></b>

Source: Auditeur externe, d'après les données Archibus.

160. En 2019, sur les 177 bureaux partagés avec d'autres organismes des Nations Unies, 104 étaient des bureaux auxiliaires (59 pour cent) et 44 des bureaux de pays (25 pour cent), ces deux catégories représentant ainsi 84 pour cent des bureaux partagés mais seulement 76 pour cent de l'ensemble des bureaux.

161. Si la définition des locaux communs des Nations Unies se limite aux bureaux, l'effort du PAM porte aussi sur d'autres catégories de biens, comme les maisons d'hôtes. En revanche, les entrepôts et ateliers ne se prêtent que très peu au partage, du fait de leur nature et de leur emplacement, dictés strictement par des motifs opérationnels.

162. Le chiffre relatif au nombre de locaux partagés appelle des précautions d'analyse:

- un hébergement, pourtant indiqué comme étant provisoire, dans les locaux de la FAO en Angola est compté pour une unité. Le Bureau du PAM en République populaire démocratique de Corée, considéré comme non partagé, se trouve en réalité dans un complexe réservé à six organismes des Nations Unies quoique les bâtiments soient séparés;
- comme la définition des locaux communs n'implique pas un nombre de postes ou d'employés minimum, toute sous-location permet de répertorier un local comme étant partagé; au Siège à Rome par exemple, le partage de locaux ne concerne que les 22 postes à la FAO, ce qui est correctement indiqué dans Archibus;
- les bases de données employées par les divers organismes (notamment l'UNDSS et le PAM) sont hétérogènes.

163. En tout état de cause, le rythme actuel de regroupement laisse à penser que **l'objectif fixé par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies ne sera pas atteint à la date prévue.**

<sup>77</sup> Pour 2019, la proportion de bureaux actifs indiqués comme étant partagés avec un organisme des Nations Unies est de 24,1 pour cent pour cent avant ajustements manuels. Elle est de 23,6 pour cent pour ce qui est des bureaux partagés actifs et inactifs avant ajustements manuels. Par conséquent, nous acceptons la validité de l'ordre de grandeur des chiffres communiqués par la Division des services de gestion.

### 5.1.2. Les obstacles aux regroupements

164. La Division des services de gestion estime que le partage de bureaux devrait être la norme à condition que soient remplis les objectifs prévus<sup>78</sup>. Ainsi, le PAM admet des exceptions selon trois critères:

- la sécurité: un pôle important peut devenir une "cible" plus recherchée<sup>79</sup> pour des attentats;
- le contexte opérationnel: le PAM est soumis à des contraintes logistiques qui lui sont propres (nécessité d'être situé à proximité de ports, d'entrepôts, de partenaires, etc.) et doit conserver une certaine souplesse au niveau de ses locaux, compte tenu des variations du financement et du champ de ses missions;
- la viabilité financière: le regroupement peut engendrer, selon les cas, des économies ou un surcoût (sécurité, planification, déménagement, aménagements spécifiques, services partagés, coûts de fonctionnement à la charge du PAM même lorsque le gouvernement continue d'acquitter le loyer).

165. L'objectif de regroupement n'est pas adapté à toutes les situations. Il doit être apprécié en fonction de chaque cas particulier à la lumière des synergies possibles, d'analyses coûts-avantages et de la disponibilité de biens immobiliers sur le marché.

166. Il arrive cependant aussi que certaines occasions soient manquées. Les visites effectuées dans un échantillon de bureaux de terrain en 2019 montrent que la question de l'opportunité est essentielle. Le PAM doit pouvoir dénoncer son bail à brève échéance lorsque des espaces disponibles se présentent. Cela appelle une meilleure anticipation:

- aux Philippines, le bureau de pays n'a pas su saisir l'occasion qui lui était donnée de rejoindre la Maison des Nations Unies à partir de juillet 2018, d'abord en raison du refus du directeur de pays alors même que le PAM faisait partie de l'équipe spéciale chargée d'étudier le projet d'implantation commune, puis du fait du manque d'espace disponible. Bien que le bureau ait tout de même déménagé en 2019 pour faire des économies, le surcoût du nouveau loyer par rapport à la Maison des Nations Unies reste élevé (160 000 dollars par an, hors amortissement des coûts de relocalisation);
- le Bureau régional de Bangkok devra veiller à ne pas laisser passer l'occasion de rejoindre le complexe de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), dont les travaux d'agrandissement en cours ne permettront d'accueillir qu'un seul organisme supplémentaire en 2022, alors que de nombreuses institutions sont intéressées. Si un déménagement était possible, le loyer annuel (charges comprises) passerait de 475 542 dollars à 396 000 dollars. Le Bureau régional devra anticiper en conduisant sans attendre une analyse des avantages et des inconvénients de cette relocalisation.

---

<sup>78</sup> À savoir une meilleure utilisation des ressources: économies grâce à la réduction des coûts opérationnels, utilisation efficace des ressources, renforcement de la sécurité, unification de la présence au niveau national et infranational. <https://unsdg.un.org/2030-agenda/business-operations>.

<sup>79</sup> Cet argument a été avancé par le Bureau du PAM au Sénégal pour justifier le déménagement du bureau auxiliaire à Kolda en 2017 dans un local non partagé alors que l'UNICEF déménageait son bureau auxiliaire en même temps.

### **Le projet de maison commune des Nations Unies à Diamniadio, au Sénégal**

Le Gouvernement sénégalais a lancé un grand projet urbain, prévoyant la construction d'une nouvelle cité administrative, afin de désengorger la ville de Dakar, à une quarantaine de kilomètres du centre. Dans ce cadre, il a entrepris de sa propre initiative et à ses frais la construction d'un ensemble immobilier destiné à tous les organismes des Nations Unies présents. Il promet de les héberger gratuitement, ne laissant à leur charge que les dépenses de fonctionnement, mais ne remboursera plus leurs loyers s'ils refusent de s'y installer. Le Bureau régional et le bureau de pays du PAM participent aux groupes de travail qui préparent l'opération, la présidence du groupe technique étant plus particulièrement confiée à la directrice de pays. Le bureau régional a fait part de son inquiétude quant à l'accessibilité des futurs locaux étant donné le manque d'infrastructure, les lacunes du cadre de vie (magasins, restaurants, écoles) et l'éloignement par rapport aux quartiers recommandés sur le plan de la sécurité et du confort pour le logement du personnel recruté sur le plan international. Les coûts de fonctionnement du nouvel ensemble, notamment pour ce qui est de la sécurité, risquent en outre d'être supérieurs aux coûts actuels, mais l'on ne dispose pas encore des chiffres correspondants.

167. Si le PAM a bien érigé le regroupement en principe et fixé les trois critères autorisant des exceptions (sécurité, contexte opérationnel, viabilité financière), il apparaît cependant nécessaire d'instituer une veille au moins semestrielle des possibilités de regroupement afin de mieux les anticiper et de renforcer la communication avec les bureaux de pays, en les invitant à étudier systématiquement cette option, particulièrement lors d'un projet de déménagement.

**Recommandation 15. L'Auditeur externe recommande au Siège de rappeler aux bureaux de pays qu'ils doivent donner la priorité aux regroupements avec d'autres organismes et de poser le principe que les exceptions doivent être dûment justifiées par le bureau concerné et approuvées par le Siège, suivant les trois critères arrêtés (sécurité, contexte opérationnel, viabilité financière).**

## 5.2. Le PAM et l'approche interorganisations en matière de locaux communs

### 5.2.1. La mise en place de groupes de travail, de projets pilotes et d'outils innovants

168. Les objectifs fixés en matière de locaux communs sont repris dans les stratégies opérationnelles des organismes des Nations Unies sur le plan local. Ce cadre de décision commun aux différents organismes a vocation à guider les bureaux de pays dans leur planification stratégique en les aidant notamment à trouver comment faire des économies d'échelle, mutualiser leurs achats et simplifier leurs processus.

169. L'Équipe spéciale chargée des locaux et services communs est un groupe de travail interorganisations placé sous la houlette du Groupe chargé des innovations institutionnelles (qui relève lui-même du Groupe des Nations Unies pour le développement).

170. Le Groupe chargé des innovations institutionnelles fournit des travaux d'orientation et des outils pour déterminer quels locaux pourraient être partagés dans le système des Nations Unies et permettre des prises de décisions éclairées. L'équipe de projet du Groupe chargé des innovations institutionnelles a choisi six pays pilotes parmi ceux offrant les meilleures possibilités de rapprochement, compte tenu des considérations liées à la taille et aux risques.

171. L'Équipe spéciale chargée des locaux et services communs est consultée par les bureaux de pays qui souhaitent obtenir des orientations et des conseils - notamment d'ordre juridique - sur leur situation particulière. Son action vient compléter les travaux de fond menés par le Groupe chargé des innovations institutionnelles.



### 5.2.2. La conduite d'analyses coûts-avantages

172. Grâce à des analyses coûts-avantages, le PAM incite ses bureaux dans les six pays pilotes à répertorier les biens immobiliers susceptibles d'héberger d'autres organismes, afin de réduire au maximum le coût d'installation dans de nouveaux locaux et de valoriser les investissements déjà effectués dans les locaux actuellement occupés.

#### a. Un outil mis en place au niveau du système des Nations Unies

173. Un outil d'analyse coûts-avantages pour la mise en place de maisons des Nations Unies ou de bureaux partagés a été développé par l'Équipe spéciale chargée des locaux et services communs et mis en pratique lors d'ateliers. En 2019, une série d'ateliers organisés dans certains pays (notamment à Sri Lanka, au Burundi et au Kosovo<sup>80</sup>), de téléconférences et d'actions de soutien à distance menées au profit des pays pilotes, ont été réalisés pour recenser les possibilités de regroupement de locaux communs et d'opérations conjointes. Étant donné que ces ateliers sont organisés à l'échelle des Nations Unies, en prenant en compte la majorité des organismes présents dans chaque pays, le PAM ne fait pas toujours partie de l'étude, comme au Kosovo.

174. Les analyses coûts-avantages se déroulent selon la méthode suivante:

- examen de la situation actuelle de tous les locaux dans le pays;
- examen des options possibles (regroupement de certains organismes dans des locaux existants ou dans de nouveaux locaux en fonction des contributions du gouvernement) à la lumière de divers indicateurs: espace disponible par personne, investissement de départ incluant le coût du déménagement et de l'aménagement en fonction de l'espace, nombre d'employés concernés, laps de temps au bout duquel les coûts engagés sont amortis, économies de fonctionnement sur sept ans, nouvelle proportion de locaux communs, impact sur les coûts des services partagés, etc.;
- choix d'un plan de mise en œuvre englobant souvent l'étude d'éléments complémentaires (état du marché immobilier ou volonté des pouvoirs publics de mettre des locaux à disposition).

175. Ces analyses soulignent les avantages des regroupements sur le plan financier et non-financier: optimisation de l'espace, valorisation de synergies et potentiel de collaboration. Toutefois, certaines options entraînent des surcoûts.

#### b. Comment donner plus d'envergure aux études

176. Plusieurs éléments pourraient compléter la perspective actuelle des analyses coûts-avantages:

- la question des regroupements de bureaux au niveau infranational doit être renforcée et anticipée de façon à étudier les possibilités en amont de leur ouverture. Plus petits que les bureaux situés dans les capitales, les bureaux auxiliaires sont plus portés à se regrouper notamment pour des questions de sécurité et de soutien réciproque;

---

<sup>80</sup> Les références au Kosovo s'entendent à la lumière des dispositions de la résolution 1244 du Conseil de sécurité (1999).

- le nombre de pays étudiés pourrait être accru et un rythme d'étude régulier instauré. Pour l'heure, le plan de réalisation des ateliers par l'équipe de projet du Groupe chargé des innovations institutionnelles s'est limité aux six pays pilotes en 2019 et à la définition d'orientations générales au premier trimestre 2020;
- si le bureau de pays est le plus à même de conduire ces études, de par sa connaissance du contexte, la stratégie opérationnelle permet de mener de telles analyses au niveau local, mais tous les pays ne sont pas couverts;
- les analyses coûts-avantages sont centrées pour l'essentiel sur l'immobilier et ne prennent pas en compte les gains susceptibles de découler de la mise en commun de services d'appui (systèmes d'information, soins médicaux, transports, voire finances ou ressources humaines) grâce au partage de locaux, qui s'ajouteraient aux économies réalisées grâce aux services partagés (nettoyage, maintenance, fluides, sécurité, collecte des déchets).

Action possible du Secrétariat - Locaux communs – Inciter l'Équipe spéciale chargée des locaux et services communs à étendre ses études à un plus grand nombre de pays, en veillant à inclure systématiquement le potentiel de regroupement des bureaux auxiliaires et à mesurer les gains susceptibles de découler de la mise en commun de services administratifs, favorisée par le partage de locaux.

#### **IV. REMERCIEMENTS**

177. L'équipe d'audit adresse ses remerciements à la Division des services de gestion, qui a été particulièrement mise à contribution pour ce rapport, ainsi qu'aux bureaux de terrain qui ont été l'objet des missions des auditeurs ou dont les directeurs ont accepté de partager leur perception et leur expérience.

*Fin des observations d'audit.*

## ANNEXES

### Annexe 1: Actions possibles du Secrétariat<sup>1</sup>

1. Information disponible - Afin de faire d'Archibus un outil de gestion de l'espace plus précis et plus ambitieux, fixer un objectif quantitatif à atteindre s'agissant de l'information à consigner concernant les surfaces, les volumes et le nombre d'employés par bâtiment.
2. Maisons d'hôtes - Préciser la stratégie des maisons d'hôtes en matière de public visé et de dimensionnement.
3. Mécanisme de budgétisation des investissements- Examiner les délais de remboursement des prêts puis, le cas échéant, inviter les bureaux de pays à respecter plus strictement les engagements de remboursement pris au titre de la directive relative au Mécanisme de budgétisation des investissements.
4. Traçabilité des contributions en nature - Permettre une meilleure traçabilité des contributions en nature en conservant l'information indiquant l'origine géographique lors de la transcription d'Archibus vers WINGS.
5. Coût de la maintenance - Examiner le niveau de la maintenance ordinaire, préventive et continue en vue de la renforcer s'il était confirmé qu'elle est insuffisante.
6. Rapport spécialisé - Établir le rapport annuel sur les missions de consultation en ingénierie conformément à la directive RM2015/004.
7. Réservations en maisons d'hôtes - Améliorer le suivi en ligne des réservations faites via la plateforme de réservation humanitaire en prévoyant un interlocuteur pour répondre aux questions, notamment sur le statut de la réservation et la procédure d'annulation.
8. Exhaustivité des données Archibus – Faire coïncider les bâtiments répertoriés dans le module de gestion de l'environnement et des risques avec ceux enregistrés dans le module de gestion du parc immobilier.
9. Gestion environnementale - Intensifier la réalisation de petites actions environnementales efficaces et peu coûteuses, avec l'appui ponctuel du Siège et des bureaux régionaux et au moyen de fonds provenant du programme en faveur de l'efficacité énergétique du PAM.
10. Contributions des pays hôtes - Suivre régulièrement le niveau de contribution des pays hôtes et entreprendre, lorsque le contexte local le permet, des actions pour le relever s'il n'est pas en adéquation avec le niveau de revenu du pays.
11. Aménagement du Siège - Effectuer un suivi continu des travaux d'aménagement du bâtiment Samsung et faire un bilan d'étape afin que les délais particulièrement ambitieux puissent être tenus et rechercher parallèlement d'autres locaux à louer pour faire face à la croissance des effectifs.
12. Locaux communs – Inciter l'Équipe spéciale chargée des locaux et services communs à étendre ses études à un plus grand nombre de pays, en veillant à inclure systématiquement le potentiel de regroupement des bureaux auxiliaires et à mesurer les gains susceptibles de découler de la mise en commun de services administratifs, favorisée par le partage de locaux.

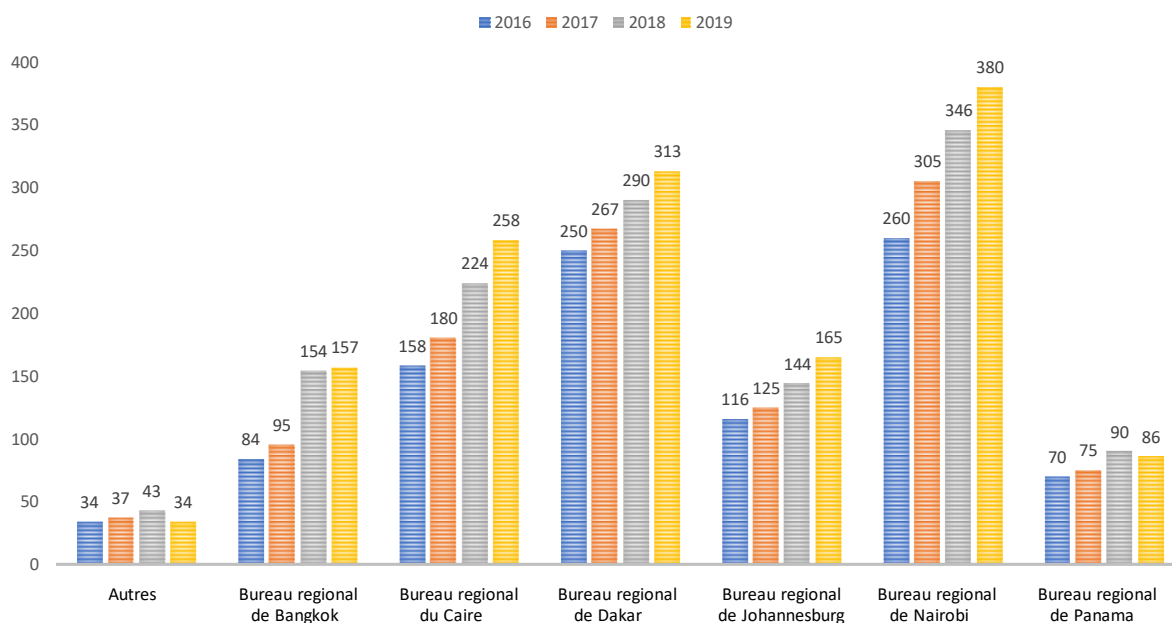
---

<sup>1</sup> Ces actions suggérées au Secrétariat complètent les recommandations présentées en début de rapport sans pour autant nécessiter un rapport de suivi au Conseil d'administration.

## Annexe 2: Répartition géographique des locaux

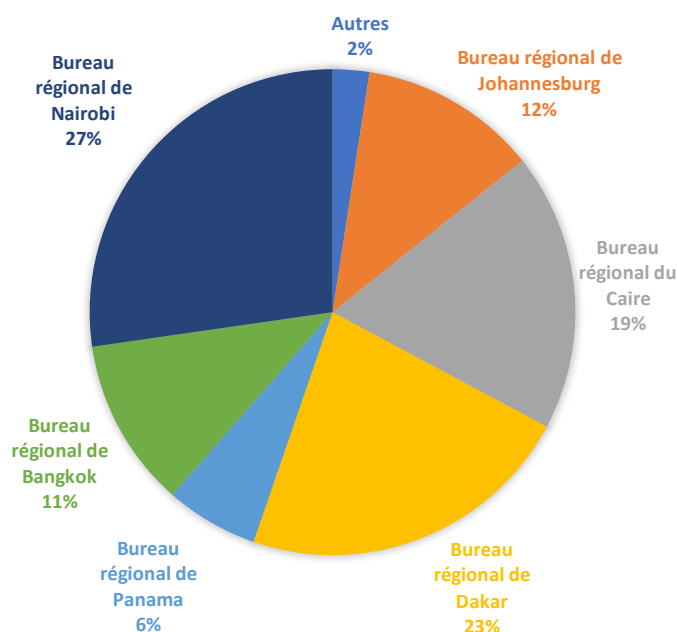
Les extractions d'Archibus permettent d'établir la répartition des locaux par région. La catégorie "Autres" correspond aux bureaux de liaison et autres dépôts et installations du PAM dans le monde. Les deux bureaux régionaux avec le plus grand nombre de bâtiments sont ceux de Nairobi et de Dakar.

**Figure 1: Évolution du nombre de bâtiments actifs et de terrains par bureau régional entre 2016 et 2019**



Source: Auditeur externe, d'après les données Archibus.

**Figure 2: Répartition des bâtiments actifs par bureau régional en 2019**



Source: Auditeur externe, d'après les données Archibus.

### Annexe 3: Méthode d'estimation des coûts de gestion du parc immobilier

Pour le PAM, les coûts de gestion du parc immobilier peuvent être affectés parmi 12 des 28 comptes budgétaires du budget de portefeuille de pays. Il n'existe donc pas de vision budgétaire d'ensemble des coûts de gestion du parc immobilier<sup>1</sup>.

**Tableau 1: Liste des comptes pris en considération pour établir les coûts de gestion du parc immobilier\***

Catégorie du tableau 3 du rapport	GL Account	GL Account long text	GL class
Fluides et services (hors sécurité)	6600000	Utilities-General	Supplies, consumables and other running costs
	6601000	Utilities-Gas	Supplies, consumables and other running costs
	6602000	Utilities-Water	Supplies, consumables and other running costs
	6603000	Utilities-Electricity	Supplies, consumables and other running costs
	6605100	Fuel : Facilities	Supplies, consumables and other running costs
	7022000	Insurance Public Liability and Premises	Other expenses
	7054000	Office Cleaning	Contracted services
Locations	7119500	Fumigation Services	Contracted services
	7001000	Rental of Facility	Contracted services
Rénovation et maintenance	7002000	UN Common premises rental	Contracted services
	7051000	Ordinary Premises Maintenance	Other expenses
	7052000	Extraordinary Premises maintenance	Other expenses
Sécurité	7053000	Office Renovation	Other expenses
	7118000	Security Guard Services	Contracted services
Amortissements	8000100	Depreciation Expense_Buildings - permanent	Depreciation and amortization
	8000200	Depreciation Expense_Buildings – mobile	Depreciation and amortization
	8060000	Depreciation Expense_Leashold improvement	Depreciation and amortization
<b>Contributions en nature</b>	<b>7510120</b>	<b>Exp. Accur. &amp; Other adjustments</b>	<b>Contractual Services (in kind contributions)</b>

Source: Auditeur externe et Division des finances.

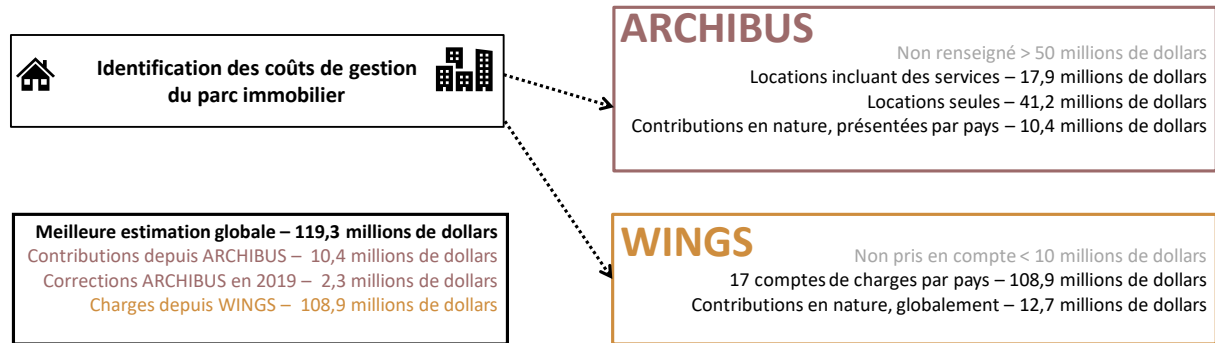
\* Les appellations en anglais correspondent à des rubriques dans WINGS.

La dernière ligne du tableau renvoie aux contributions en nature. Elles correspondent à des coûts de gestion du parc immobilier pris en charge par les pays hôtes mais n'apparaissent pas dans les rapports annuels sur les résultats. Elles sont évaluées dans la comptabilité du PAM (en charges et produits – compte 7510120), normalement à la valeur de marché, et saisies globalement dans WINGS à partir des données Archibus.

Cinq autres comptes sont utilisés pour saisir des dépenses de gestion du parc immobilier (3001000, 3002000, 3004000 et 3005000 pour certaines locations d'entrepôts ou liées au transport et 7102000 pour des dépenses d'exploitation) mais également des dépenses sans rapport. Ces comptes ont été exclus de l'analyse.

<sup>1</sup> Pour le Groupe des Nations Unies pour le développement, toutes les dépenses de gestion du parc immobilier relèvent de la catégorie "dépenses générales de fonctionnement et autres coûts directs", à l'exception des coûts de sécurité qui relèvent de la catégorie des "services contractualisés".

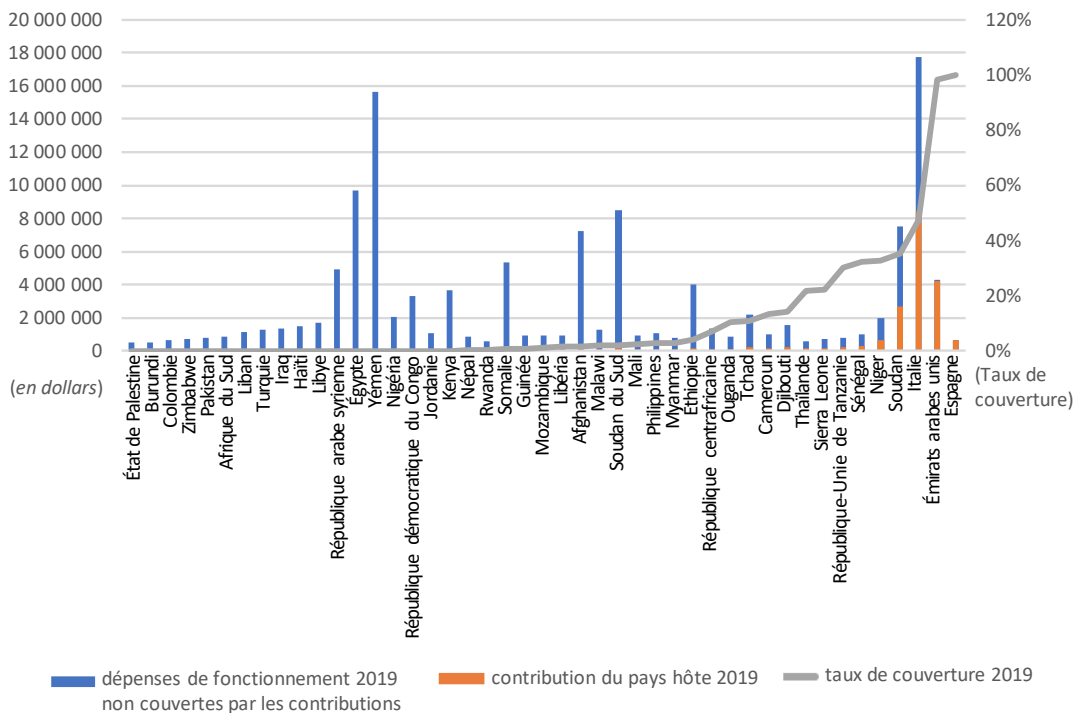
**Figure 1: Estimation des coûts de gestion du parc immobilier du PAM en 2018**



Source: Auditeur externe.

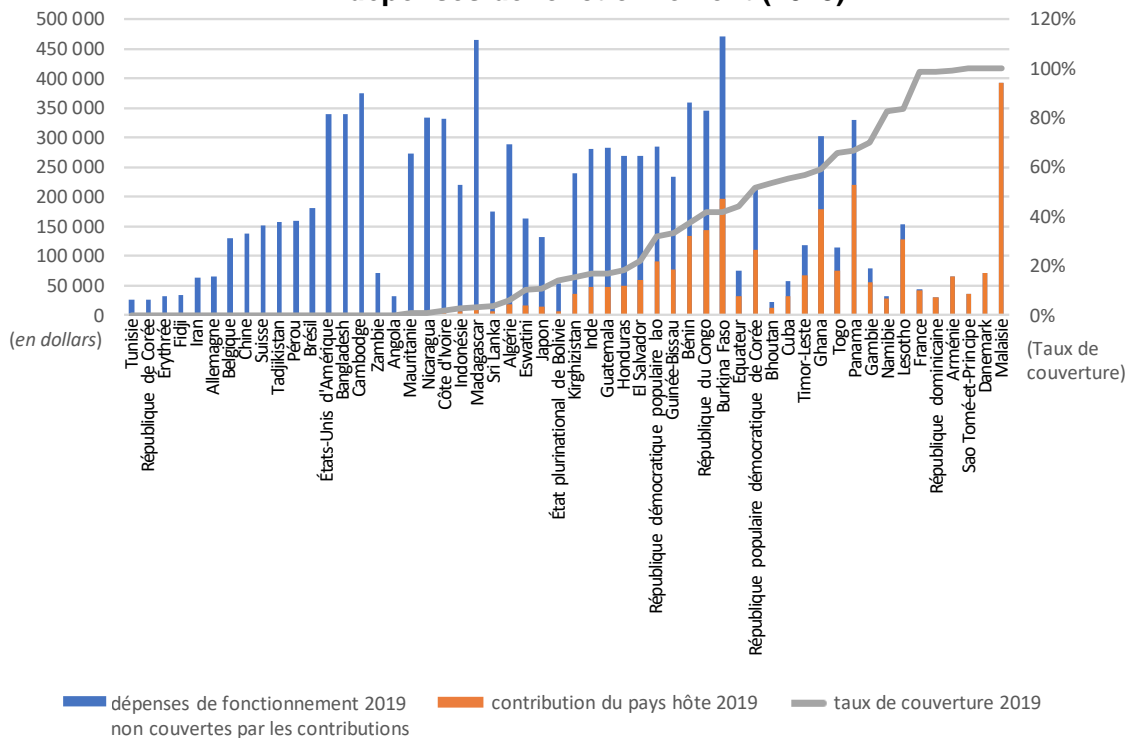
**Annexe 4: Taux de couverture des dépenses de fonctionnement par les pays hôtes**

**Graphique 1: Taux de couverture des dépenses de fonctionnement immobilier par les contributions des pays hôtes (en nature et financières) au-delà de 500 000 dollars de dépenses de fonctionnement (2019)**



Source: Auditeur externe

**Graphique 2: Taux de couverture des dépenses de fonctionnement immobilier par les contributions des pays hôtes (en nature et financières) au-deçà de 500 000 dollars de dépenses de fonctionnement (2019)**



**Liste des sigles utilisés dans le présent document**

CESAP	Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique
FIDA	Fonds international de développement agricole
GEMS	module de gestion centralisée des équipements
IPSAS	Normes comptables internationales pour le secteur public
ISSAI	Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
LESS	Système d'appui à la gestion logistique
UNDSS	Département de la sûreté et de la sécurité de l'Organisation des Nations Unies
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance