

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Session annuelle
du Conseil d'administration

Rome, 17 - 20 mai 1999

QUESTIONS D'ADMINISTRATION ET DE GESTION

Point 8 de l'ordre du jour



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.A/99/8-C
14 avril 1999
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUR LES LOCAUX COMMUNS

Rapport intérimaire sur le programme relatif à la Maison des Nations Unies

RÉSUMÉ

Le document ci-joint sur le programme relatif à la Maison des Nations Unies a été préparé conjointement par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Programme alimentaire mondial (PAM).

Ce document résume les diverses mesures qui ont été mise en oeuvre depuis l'adoption par l'Assemblée générale de sa résolution 42/196 du 22 décembre 1987, qui invite les organes directeurs du système des Nations Unies à examiner et à rationaliser d'urgence la structure de leurs bureaux de terrain.

Il présente la méthodologie et le processus qui ont abouti à l'identification des Maisons des Nations Unies et souligne les avantages qui peuvent être tirés de l'utilisation de services communs, en application du concept de la Maison des Nations Unies. Il tient compte des enseignements tirés et définit des plans d'avenir.

Deux options sont envisagées en vue de la mise en oeuvre du programme relatif à la Maison des Nations Unies au cours de la prochaine période biennale.

La première option prévoit une mise en oeuvre accélérée, avec l'évaluation de 20 pays par an, et un relogement commun viable dans 10 cas. La deuxième option prévoit une mise en oeuvre plus lente, avec l'évaluation de 10 pays par an, et un relogement commun viable dans cinq cas. Des propositions de budget adapté et sont jointes pour chaque option.

Le PAM participera au programme relatif à la Maison des Nations Unies dans les pays où il devrait participer à des activités de développement à moyen et long terme. Il ne participera pas à ce programme dans les pays où il intervient dans le cadre d'opérations d'urgence et/ou d'interventions prolongées de secours et de redressement, lesquelles nécessitent une modulation importante de ses effectifs et un travail en collaboration étroite avec d'autres partenaires, notamment le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR).

Le budget nécessaire au PAM pour participer selon de telles modalités au programme relatif à la Maison des Nations Unies ne comprendra que les frais anticipés se rapportant aux études et les coûts estimés du déménagement dans les pays où le PAM s'associera à d'autres organismes du Groupe des Nations Unies pour le développement pour occuper un bâtiment en commun.

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site WEB du PAM (http://www.wfp.org/eb_public/EB_Home.html).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour information.

Conformément aux décisions relatives aux méthodes de travail prises par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 1996, le Secrétariat s'est efforcé de préparer à l'intention du Conseil une documentation concise et orientée vers la décision. Les réunions du Conseil d'administration seront conduites avec efficacité, dans le cadre d'un dialogue et d'échanges de vues plus larges entre les délégations et le Secrétariat. Le Secrétariat poursuivra ses efforts afin de promouvoir ces principes directeurs.

Le Secrétariat invite par conséquent les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter le(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil. Cette procédure vise à faciliter l'examen du document en plénière par le Conseil.

Le fonctionnaire du PAM chargé du présent document est:

Directeur de la Division des services de gestion A. Vercken tel.: 066513-2500

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 066513-2641).



INTRODUCTION

1. Le présent document a été élaboré conjointement par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et le Programme alimentaire mondial (PAM). Il fait le point sur les activités du programme relatif à la Maison des Nations Unies et fournit des informations sur les antécédents de ce programme, le mécanisme de gestion mis en place depuis la fin de 1997, les progrès accomplis en 1998, les enseignements qui ont été tirés et les mesures futures que les quatre organisations ont l'intention de soumettre à l'examen de leurs conseils d'administration respectifs à l'occasion de la présentation du budget d'appui pour l'exercice 2000-2001.
2. Par sa résolution 42/196 du 22 décembre 1987, l'Assemblée générale invitait les organes directeurs du système des Nations Unies à examiner et à rationaliser d'urgence la structure de leurs bureaux de terrain. Par la suite, le Groupe consultatif mixte des politiques, composé de représentants du PNUD, de l'UNICEF, du FNUAP, du PAM et du Fonds international de développement agricole (FIDA), s'est réuni pour étudier les modalités d'application des dispositions énoncées dans cette résolution.
3. En 1998, les chefs de secrétariat des organisations composant le Groupe consultatif ont donc publié une déclaration commune demandant aux bureaux de terrain d'indiquer, avant tout renouvellement de bail, qu'ils envisageaient explicitement la possibilité de partager des locaux communs. La même année, le Sous-groupe des locaux et services communs (ci-après dénommé le Sous-groupe), comprenant le PNUD, l'UNICEF, le FNUAP et le PAM, était créé. Sa tâche principale était de contrôler chaque projet de locaux communs, à tous les stades, de la planification à la gestion en passant par la conception, le financement et la construction.
4. Dans sa résolution 44/211 du 22 décembre 1989, l'Assemblée générale a demandé à tous les organes, organismes et organisations du système des Nations Unies de prendre, entre autres mesures, les dispositions nécessaires pour mettre en commun les locaux au niveau des pays. Dans ses résolutions 47/199 et 48/209, l'Assemblée générale a ensuite insisté sur le fait que la mise en commun des locaux ne devrait pas entraîner un surcroît de dépenses pour le système des Nations Unies ou les pays en développement.
5. Entre 1988 et 1992, la construction de locaux communs a été entreprise dans six pays (Cap-Vert, Comores, Guinée-Bissau, Maldives, Sao Tomé-et-Principe et Zambie). D'importants dépassements de coûts ont été enregistrés en raison principalement de la mauvaise gestion des projets et de la difficulté de surveiller les travaux dans un cadre décentralisé. Ces difficultés sont apparues dans toute leur ampleur lors du récent examen de l'exécution des activités entreprises par le PNUD au titre de sa Réserve pour les locaux sur le terrain.
6. En 1994, le Groupe consultatif mixte avait adopté comme option préférentielle pour la mise en commun des locaux, la modalité location-achat, selon laquelle les gouvernements faisaient don d'un terrain sur lequel le Groupe consultatif mixte construirait des locaux financés par le secteur privé. Dix-huit gouvernements ont ainsi fait don d'un terrain, mais le programme n'a jamais été exécuté.
7. Le programme relatif à la Maison des Nations Unies est une initiative nouvelle. Le Secrétaire général a fait part des mesures qu'il entend prendre pour renforcer le système des Nations Unies dans une lettre adressée le 17 mars 1997 au Président de l'Assemblée



générale (A/51/829). Ces mesures comprennent des changements destinés à assurer une plus grande cohérence en matière de planification, de programmation et d'exécution au niveau des pays. Le Secrétaire général a indiqué que "...les efforts en vue de la mise en commun des locaux et des services seront intensifiés. L'utilisation de locaux communs permettra de réduire les dépenses d'administration, à l'avantage des pays concernés et contribuera à encourager la coordination, la coopération et la consultation, qui deviendront des habitudes quotidiennes". Le Secrétaire général a décidé ultérieurement que les locaux mis en commun au niveau des pays s'appelleraient "Maison des Nations Unies".

8. Le Groupe des Nations Unies pour le développement, créé en juillet 1997, s'est vu confier la responsabilité des activités relatives aux locaux, qui étaient précédemment du ressort du Groupe consultatif mixte. En mai 1997, il a été chargé de définir une approche stratégique pour mettre en œuvre les mesures envisagées par le Secrétaire général afin d'accélérer la mise en commun des locaux.

CADRE D'ACTION

9. Un certain nombre d'éléments ont été mis en place pour assurer la planification, l'exécution et le contrôle efficaces du programme relatif à la Maison des Nations Unies: une définition et des critères clairs pour l'identification de la Maison des Nations Unies, une méthodologie pour la sélection et l'analyse des possibilités de mise en commun de locaux/Maisons des Nations Unies supplémentaires, et un mécanisme exécutif de décision destiné à faciliter l'ensemble du processus. En outre le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations a diffusé des directives concernant l'administration à tous les bureaux de pays pour les aider à s'acquitter des tâches qui leur incombent pour la mise en commun des locaux/services partagés. Ces éléments constituent une amélioration par rapport aux dispositions actuelles, mais il faudra les affiner pour parvenir à un maximum d'efficacité.
10. Le Secrétaire général a approuvé le 10 février 1998 la définition et les critères retenus pour l'attribution du nom «Maison des Nations Unies». Ce nom est donné par le Secrétaire général, sur recommandation du Comité exécutif du Groupe pour le développement. Les conditions à remplir sont les suivantes:
 - a) les locaux comprennent le bureau du Coordonnateur résident des Nations Unies, le bureau de tous les directeurs résidents/Représentants des membres dans le pays du Comité exécutif du Groupe pour le développement et le Centre d'information des Nations Unies (CINU);
 - b) les organisations occupantes de la Maison des Nations Unies partagent un même souci de limiter les coûts en organisant des services communs;
 - c) l'objectif est, en outre, d'installer dans la Maison des Nations Unies les bureaux des directeurs de pays résidents de toutes les organisations membres du Groupe pour le développement, des autres organismes des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods.



11. Le Groupe des Nations Unies pour le développement a mis au point une méthodologie pour la création d'une Maison des Nations Unies et/ou la mise en commun des locaux:
 - a) le gouvernement hôte fournit gratuitement un bâtiment approprié pour accueillir la mission des Nations Unies compte tenu de la taille et de l'importance de celle-ci. Cette modalité implique une dépense ponctuelle de rénovation qui est à la charge des organisations des Nations Unies occupantes et dont le montant pourrait être supérieur à celui des frais de fonctionnement annuels précédents;
 - b) des locaux commerciaux sont loués dans un bâtiment approprié. Le problème que pose habituellement cette modalité est celui du manque de bâtiments appropriés et du montant élevé du loyer et des charges d'entretien;
 - c) les organisations du Groupe des Nations Unies pour le développement entreprennent, à leurs propres frais, la construction d'un bâtiment neuf sur un terrain fourni par le gouvernement hôte. Cette modalité, qui est coûteuse, risquée, difficile à gérer et, comme le prouve l'expérience, sujette à d'importants dépassements de coûts, est celle qui est considérée comme la moins satisfaisante.
12. Les modalités préférables qui sont décrites ci-dessus remplacent l'approche précédente selon laquelle le gouvernement hôte faisait don d'un terrain sur lequel les Nations Unies construisaient un immeuble de bureaux.
13. En mars 1998, le Comité exécutif du Groupe des Nations Unies pour le développement a créé le Groupe de gestion des services et locaux - composé de représentants au niveau directorial de chacune des quatre organisations constituant le Comité exécutif - qui est doté de pouvoirs de décision concernant les services et locaux communs. Ce Groupe supervise l'ancien sous-groupe du Groupe consultatif mixte des politiques, renommé Sous-groupe des locaux et services communs du Groupe des Nations Unies pour le développement.

MODE DE FONCTIONNEMENT DU PROCESSUS

14. L'équipe de pays, sous la direction du Coordinateur résident des Nations Unies, amorce le processus par une analyse des possibilités. Le Sous-groupe fournit des directives à cet effet. L'analyse doit présenter un tableau indiquant la répartition des effectifs et des locaux pour chaque organisation, le plan au sol des locaux, les études de diligence raisonnable, et une analyse des coûts et des coûts-avantages fondée sur le maintien des dispositions en vigueur et sur les options recommandées, ainsi qu'une recommandation au Sous-groupe, issue d'un accord général au sein de l'équipe de pays.
15. Le Sous-groupe participe au processus en évaluant les options proposées par l'équipe de pays compte tenu des coûts et des avantages, des dates d'expiration des baux, de l'incidence sur les frais de location et les dépenses de fonctionnement, des questions de sécurité, etc. Le Sous-groupe décide aussi de la nécessité d'engager des consultants spécialisés pour étudier et évaluer les propositions et, dans certains cas, pour mener sous sa direction une étude des nouveaux locaux communs éventuels afin de déterminer la possibilité d'obtenir des bureaux du gouvernement hôte ou du secteur commercial, ainsi que le coût de l'aménagement du bâtiment pour qu'il réponde aux besoins des Nations Unies.
16. Le Groupe de gestion des services et locaux décide de l'option à retenir et en approuve le financement. Lorsque les propositions ont été approuvées et que le financement requis de



chaque organisation est disponible, l'équipe de pays est chargée de la mise en œuvre sous le contrôle technique du Sous-groupe.

SERVICES COMMUNS

17. Il est généralement reconnu que la participation à des accords sur la mise en commun des services peut être une importante source d'économies pour les organisations des Nations Unies. De nombreux avantages peuvent en être retirés même en l'absence de bâtiment unique, mais ces avantages sont optimisés dans le cas de la Maison des Nations Unies. Un certain nombre d'équipes de pays ont recensé les possibilités existantes et mis en place des dispositions qui ont débouché sur des économies et des gains d'efficacité.
18. En se fondant sur les directives du Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations récemment approuvées concernant l'administration du système du Coordonnateur résident dans le domaine des services communs, le Groupe de gestion mettra au point des outils et des orientations pour l'établissement et la mise en œuvre de services communs et partagés. Dans un premier temps, le Groupe de gestion rassemble des informations systématiques sur la situation actuelle et l'expérience acquise en matière de services communs ou partagés dans les bureaux de terrain, dans le cadre d'un projet financé par un fonds d'affectation spéciale du Royaume-Uni. À l'aide de ces informations et des meilleures pratiques observées, le Groupe de gestion élaborera des accords types concernant les services, des normes destinées à régir la fourniture des services, des critères de mesure des prestations de services, des dispositions relatives à la gouvernance des services communs et partagés, et aux questions de responsabilité et de recouvrement des coûts qui y sont liées. Il sera important de prendre simultanément en considération la question des services et celle des locaux pour mettre à profit les avantages découlant de la cohabitation sous forme de synergies et d'économies dans le fonctionnement des structures de terrain du système des Nations Unies.

RESULTATS

19. La nouvelle méthodologie et le processus adoptés vont permettre au Secrétaire général d'accélérer la mise en place de locaux communs. En 1998, des progrès ont été accomplis dans plusieurs domaines: reconnaissance officielle des situations existantes concernant la Maison des Nations Unies; missions d'évaluation qui ont permis d'apprendre en vue de la gestion future du processus; et enfin identification de Maisons des Nations Unies nouvelles et potentielles. Plus précisément:
 - a) vingt-huit bureaux existants ont été reconnus en 1998 comme répondant aux critères requis pour être désignés comme Maison des Nations Unies (Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Bhoutan, Bulgarie, Cap-Vert, Comores, Costa Rica, Ethiopie, Erythrée, Honduras, Lesotho, Libye, Lituanie, Malaisie, Maldives, Népal, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Philippines, Pologne, Russie, Samoa, Sao Tomé-et-Principe, Afrique du Sud, Swaziland, Turkménistan et Emirats arabes unis);
 - b) les quatre organisations ont constitué une base de données commune sur les baux afin de faciliter la gestion des bureaux à travers le monde;
 - c) pendant la première année d'application de la nouvelle méthodologie, 16 pays ont été visités (Bangladesh, Belgique, Bhoutan, Burkina Faso, Cambodge, Côte d'Ivoire,



Gambie, Ghana, Guinée-Bissau, Honduras, Kirghizistan, Madagascar, Malaisie, Maurice, Mexique et Arabie saoudite). Le Sous-groupe et des consultants ont procédé à des évaluations approfondies dans neuf de ces pays (Bangladesh, Belgique, Burkina Faso, Cambodge, Gambie, Honduras, Kirghizistan, Maurice et Mexique);

- d) deux nouvelles Maisons des Nations Unies ont été établies officiellement en 1998 (Liban et Maurice) et une en 1999 (Belgique);
- e) dans quatre pays (Belize, Honduras, Lettonie et Moldavie) l'emménagement dans des locaux correspondant à la définition de la Maison des Nations Unies est prévu courant 1999;
- f) un certain nombre de pays ont présenté des propositions en vue de la création d'une Maison des Nations Unies. Ces propositions seront analysées et évaluées à l'aide de la nouvelle méthodologie.

ENSEIGNEMENTS

20. D'importants enseignements ont été tirés de l'expérience, notamment les suivants:

- a) la modalité la plus économique pour créer une Maison des Nations Unies consiste à obtenir du gouvernement hôte un bâtiment à titre gratuit. Cependant, les clauses visant la fourniture de locaux à usage de bureau que prévoient les accords fondamentaux d'assistance/coopération conclus par chacune des quatre organisations et les gouvernements hôtes ne sont pas harmonisées. L'harmonisation des conditions et modalités de tous les partenaires du Groupe des Nations Unies pour le développement constituerait une mesure importante pour faciliter les négociations avec les gouvernements;
- b) l'octroi de terrains à titre de don par les gouvernements pour la construction de bâtiments par les organisations participant au Groupe des Nations Unies pour le développement comporte les risques les plus élevés et est donc la modalité la moins satisfaisante pour la création d'une Maison des Nations Unies. Des instructions ont été données aux coordonnateurs résidents pour qu'ils restituent les terrains ainsi donnés aux gouvernements respectifs concernés;
- c) emménager dans une Maison des Nations Unies signifie souvent accéder à des locaux d'une catégorie supérieure; dans certains cas, toutefois, il peut en résulter un loyer ou des charges d'entretien plus élevés. Par conséquent, même si globalement une économie est réalisée, certaines organisations risquent de voir leurs dépenses augmenter tandis que d'autres enregistreront une baisse: dans la plupart des cas, l'équipement des bureaux et les frais de déménagement exigent un financement immédiat qui doit être prévu dans le budget de chaque organisation;
- d) la nouvelle méthodologie exige un effort de gestion plus intense au siège, qui met à rude épreuve les capacités des quatre organisations, en particulier pour les plus petites d'entre elles, telles que le FNUAP;
- e) il s'est révélé utile de faire appel à des compétences professionnelles externes pour contribuer à l'évaluation des propositions concernant les Maisons des Nations Unies. Les consultants expérimentés dans les questions immobilières internationales, l'architecture, l'aménagement de l'espace et l'ingénierie sont les seuls à pouvoir fournir une évaluation professionnelle et classer les options. Sur la base de



l'expérience acquise par le Sous-groupe, le Groupe des Nations Unies pour le développement estime que le recours à des compétences professionnelles externes est un élément indispensable pour effectuer des missions sur place de façon rentable et avec une valeur ajoutée, et analyser efficacement les propositions émanant des équipes de pays;

- f) les filières de communication entre le siège et les équipes de pays doivent être précisées et renforcées. La création du Groupe des Nations Unies pour le développement, de son Sous-groupe redéfini et du nouveau Groupe de gestion, et l'accélération des activités qui doivent déboucher sur la création de Maisons des Nations Unies exigent que des instructions explicites soient données au terrain sur la façon de procéder et sur les personnes à contacter.

MESURES FUTURES

21. Les quatre organisations membres prendront les mesures suivantes et en suivront la mise en œuvre:
 - a) discussions avec les gouvernements pour obtenir qu'ils s'engagent davantage à fournir des locaux à titre gratuit au système des Nations Unies;
 - b) élaboration et diffusion d'un dossier d'information aux équipes de pays pour les aider à établir des propositions plus efficaces;
 - c) examen pour approbation des propositions et, le cas échéant, suivi de l'application de celles qui ont été évaluées l'année précédente;
 - d) recensement des meilleures pratiques, stratégies et modalités pour la mise en commun de services administratifs et diffusion aux équipes de pays;
 - e) poursuite du recensement des possibilités de mise en commun des locaux à recommander au Secrétaire général pour la désignation de Maisons des Nations Unies.

OBJECTIFS ET RESSOURCES NECESSAIRES

22. Un plan d'action concret doit être accompagné de ressources appropriées. Le Comité exécutif du Groupe des Nations Unies propose deux options concernant le calendrier de mise en œuvre: un calendrier accéléré, qui prévoit l'évaluation de 20 pays par an aboutissant, avec un taux de réussite de 50 pour cent, à la création de 30 Maisons des Nations Unies d'ici à 2004. Un calendrier plus lent, qui prévoit l'évaluation de 10 pays par an seulement soit, les hypothèses restant les mêmes, environ 15 Maisons des Nations Unies en 2004. Les quatre organisations recommandent vivement que le calendrier le plus lent au moins soit financé afin de soutenir la dynamique de la réforme des Nations Unies dans ce domaine.



23. Pour atteindre l'un ou l'autre de ces deux objectifs, des ressources financières devront être fournies pour couvrir deux catégories de dépenses:
- a) celles qui sont entraînées par l'amélioration des locaux - services d'architectes, aménagement de l'espace, construction, frais de déménagement, mobilier et matériel;
 - b) celles qui concernent la planification, la gestion et le contrôle, y compris les services d'experts chargés d'aider à l'évaluation des propositions et aux études de diligence raisonnable.
24. La grande majorité des dépenses relèveront de la première catégorie et varieront en fonction de la situation. Seules les dépenses effectives seront payées par chaque organisation en fonction de l'espace occupé et de ses dépenses de déménagement, mobilier, etc. Les dépenses de la deuxième catégorie seront réparties entre les quatre organisations selon un barème juste et équitable, établi à l'avance.
25. Le calendrier le plus lent exigerait au total une somme estimée à 12 millions de dollars; le calendrier accéléré environ le double, soit 24 millions de dollars. Environ 93 pour cent des dépenses totales relèveraient de la catégorie a) amélioration des locaux et services connexes, et les 7 pour cent restant de la catégorie b) planification, gestion et contrôle.
26. La mise en œuvre de l'une quelconque de ces deux options est subordonnée à la fourniture des ressources financières nécessaires étant donné que les projets ne sauraient être mis à exécution si les moyens financiers sont insuffisants. Chaque organisation devra examiner soigneusement sa propre situation financière pour déterminer le montant qu'elle peut consacrer à cet effort et demander l'approbation de son propre conseil d'administration.

