



Nations Unies

**Possibilités d'améliorer l'efficiencia
et l'efficacité des services d'appui
administratif par le renforcement
de la coopération interorganisations**

Rapport du Corps commun d'inspection

Établi par *Jeremiah Kramer*

Possibilités d'améliorer l'efficacité et l'efficacité des services d'appui administratif par le renforcement de la coopération interorganisations

Rapport du Corps commun d'inspection

Établi par *Jeremiah Kramer*



Résumé analytique

Possibilités d'améliorer l'efficacité et l'efficacités des services d'appui administratif par le renforcement de la coopération interorganisations
JIU/REP/2018/5

Le contexte stratégique de la présente étude comprend les aspects suivants : l'orientation donnée à maintes reprises par l'Assemblée générale, notamment dans ses deux dernières résolutions sur l'examen quadriennal complet, 67/226 et 71/243, en vue d'améliorer le rapport coût-efficacité des services d'appui grâce à une réduction des chevauchements de fonctions et des coûts d'administration et de transaction par le regroupement des services d'appui au niveau des pays, et la nécessité d'un appui intégré, fourni à tous les niveaux du système des Nations Unies, au Programme de développement durable à l'horizon 2030. Après avoir examiné, en 2016, les mesures essentiellement internes prises par les entités du système des Nations Unies afin d'améliorer leur efficacité administrative par la création de centres multifonctionnels de services partagés dans des lieux d'affectation à faible coût, le Corps commun d'inspection (CCI) a entrepris d'évaluer les possibilités de réaliser des gains d'efficacité en renforçant la coopération entre les entités du système des Nations Unies.

L'environnement dans lequel le présent rapport est soumis a évolué fortement depuis que sa rédaction a été entreprise. Le Secrétaire général a formulé des propositions d'une grande portée pour le repositionnement du système de développement des Nations Unies en vue de soutenir le Programme 2030, l'Assemblée générale a accueilli avec satisfaction les mesures envisagées, notamment la mise en place d'un service d'appui commun et la fixation d'un objectif ambitieux en ce qui concerne l'utilisation de locaux en commun. Dans le cadre du Groupe des Nations Unies pour le développement durable, le Groupe des innovations institutionnelles¹ a été chargé de l'exécution de ce programme.

Le principe sur lequel est fondé la présente étude est que la coopération interorganisations doit viser des objectifs précis. La coopération, la collaboration et les mesures communes doivent être perçues en tant que contributions tangibles à l'exécution efficace et efficiente des mandats définis dans les programmes. Bien que les coûts de transaction des activités entreprises en collaboration ne soient que rarement calculés, ils sont pertinents lorsqu'il s'agit de décider de la nature des activités faisant l'objet de cette collaboration et de la forme qu'elles devraient revêtir.

L'augmentation de l'efficacité des activités administratives grâce à la coopération interinstitutions est un sujet de préoccupation depuis des décennies. En 1977, l'Assemblée générale a évoqué la nécessité de parvenir à une uniformité aussi poussée que possible des procédures administratives appliquées aux activités opérationnelles de développement, notamment en mettant en place un système commun de passation des marchés, un régime unifié d'administration du personnel et un système commun de recrutement et de formation². Depuis la quarante-deuxième session de l'Assemblée générale, et probablement à une date antérieure, des examens stratégiques triennaux et quadriennaux des activités opérationnelles de développement ont, coup sur coup, appelé l'attention sur la nécessité d'adopter des mesures dans ce sens, sous une forme ou une autre. L'initiative « Unis dans l'action » a suscité un surcroît d'attention et a stimulé les efforts, et les enseignements qui en ont été tirés ont été mis à profit lors de la rédaction du présent rapport.

¹ Le Groupe de travail sur les procédures opérationnelles fournit un appui aux bureaux de pays et aux équipes de gestion pour promouvoir l'harmonisation des activités opérationnelles au niveau des pays, notamment dans les domaines de la planification stratégique, du suivi et de l'évaluation, des achats, des technologies de l'information et des communications, des ressources humaines et de la logistique.

² Voir la résolution 32/197 de l'Assemblée générale, annexe, par. 32.

Les ambitieux objectifs globaux énoncés dans les résolutions 67/226 et 71/243 consistaient notamment à mettre en œuvre, au sein des entités, des mesures propres à renforcer l'efficacité au niveau interne, à créer des services communs dans tous les secteurs administratifs et à tous les niveaux avant la fin de 2016 en se fondant sur des règlements, règles, politiques et procédures uniformisés, et en procédant à un renforcement des services d'appui au niveau des pays.

La présente étude vise à :

- Définir clairement ce qui, de l'avis des entités, est nécessaire pour exécuter le Programme 2030 en ce qui concerne la fourniture de services d'appui administratif plus communs et mieux intégrés ;
- Évaluer l'ampleur des ressources à consacrer à la fourniture de services d'appui administratif en général et au niveau des pays ;
- Analyser la coopération interorganisations en matière d'appui administratif actuellement pratiquée à l'échelon national, particulièrement en ce qui concerne les stratégies relatives aux modalités de fonctionnement et les centres de services intégrés au niveau des pays, afin de tirer les enseignements qui devraient guider la conclusion de nouveaux accords dans ce domaine ;
- Évaluer les interactions entre les mécanismes de prestation de services d'appui administratif au niveau des pays et ceux mis en œuvre aux niveaux mondial et régional ;
- Évaluer les possibilités de tirer parti des capacités et mandats établis dans le système des Nations Unies pour la fourniture d'un appui administratif ;
- Évaluer les possibilités offertes par la reconnaissance mutuelle des politiques et procédures des uns et des autres en tant que stratégie visant à assurer l'efficacité des activités ;
- Examiner les besoins à satisfaire en matière de gouvernance, d'encadrement et de transparence pour assurer l'efficacité des procédures de fourniture de services d'appui administratif.

Principales constatations et conclusions

I. Il ne faudrait pas sous-estimer la complexité de la tâche à accomplir pour renforcer la mise en commun d'activités

Il ne sera pas facile de faire des progrès importants dans la mise en commun d'activités. La réalisation de cet objectif dépendra dans une large mesure de la présence d'une somme de données factuelles constituée pour mettre en lumière les avantages escomptés, d'un engagement durable en faveur d'un processus à long terme et de l'esprit de compromis dont feront preuve les entités en acceptant de confier à d'autres l'exercice de certaines fonctions. Les différentes combinaisons d'entités petites ou grandes, résidentes ou non, dotées de capacités internes variables, créent une situation intrinsèquement complexe qui est rendue plus compliquée encore par des exigences opérationnelles qui varient fortement d'un cas à un autre. Certaines entités sont largement fondées sur le savoir et orientées vers le renforcement des capacités, tandis que d'autres ont une optique humanitaire impliquant des besoins opérationnels particuliers, la nécessité de pouvoir agir rapidement et l'importance des chaînes d'approvisionnement, toutes caractéristiques sur lesquelles peuvent se superposer des mandats adaptés aux besoins de populations dont la situation justifie une intervention. Les différents contextes à prendre en compte pour chaque pays, en particulier dans le cadre des opérations humanitaires, influencent fortement la façon dont les entités doivent fonctionner. Les différences existant entre les entités aux niveaux de la gouvernance, des parties prenantes, des systèmes électroniques, des règles et procédures, du rythme d'exécution des activités et de la culture institutionnelle sont autant de facteurs qui concourent à augmenter la complexité des tâches à accomplir.

II. La coopération interorganisations offre une excellente occasion d'améliorer l'efficacité

À ce stade, il est tout simplement impossible de déterminer de manière précise les économies qui pourraient être réalisées en utilisant des modalités de fonctionnement plus efficaces grâce à la coopération interorganisations. Trois facteurs limitatifs ressortent tout particulièrement, à savoir : l'absence de données globales et comparables parmi les entités quant aux ressources consacrées à ces fonctions ; le manque de données de référence sur les niveaux actuels d'efficacité des modalités de fonctionnement ; et le manque de clarté quant à la question de savoir s'il existe des besoins opérationnels qui ne seraient peut-être pas suffisamment satisfaits dans une structure de services communs. Toutefois, l'analyse des données disponibles montre que les ressources financières et humaines consacrées à ces fonctions sont importantes, et que les possibilités de réaliser des gains d'efficacité sont vastes, ce qui justifie les efforts à entreprendre pour procéder à des analyses et recueillir des données.

On aurait tort de considérer les possibilités de réaliser des gains d'efficacité en ne prenant pour seul critère que les économies financières escomptées. Dans un rapport du CCI publié récemment au sujet des centres de services dans le système des Nations Unies, l'Inspecteur a constaté que les entités souhaitaient également une amélioration de la qualité des services, la spécialisation, une meilleure gestion des risques et un recentrage des activités sur les missions à mener³. La mise en commun d'activités telle qu'elle est envisagée par le Secrétaire général met également l'accent sur l'amélioration de la qualité des services, ce qui devrait permettre aux entités de mieux se concentrer sur leurs mandats et leurs fonctions liées aux programmes⁴. Il importe de comprendre que la possibilité qui s'offre à l'heure actuelle doit notamment englober l'opérationnalisation d'objectifs qualitatifs de ce genre. Elle fait partie intégrante de la restructuration des modalités de fonctionnement entreprise en se fondant sur des mécanismes interorganisations communs, parce qu'elle motive la participation à de tels mécanismes. Une constatation qui a été faite à maintes reprises lors des entrevues qui ont été menées aux fins de la présente étude est que les entités sont particulièrement disposées à collaborer si les résultats obtenus sont meilleurs. On n'a pratiquement recensé aucun cas dans lequel on considérerait que le fait qu'un service ou un bien était « moins coûteux » était le seul critère à prendre en compte pour décréter qu'il était « meilleur ». Pour avoir des chances de réussir, il faut pouvoir s'appuyer sur une évaluation objective des résultats et sur des systèmes transparents de communication de l'information.

En ce qui concerne les ressources, environ 4,3 milliards de dollars (soit 13,4 % des dépenses totales) et 30 698 fonctionnaires (soit 20,2 % de l'effectif total) sont affectés à des fonctions d'appui administratif. Un peu moins de la moitié des dépenses et près de deux tiers des fonctionnaires correspondants sont affectés à l'échelon national. Le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Programme alimentaire mondial (PAM), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) représentent ensemble 79 % des dépenses engagées au niveau des pays et 74 % des effectifs correspondants. En appliquant trois méthodes différentes pour évaluer les gains d'efficacité possibles, on constate que la plage des variations se situe entre 15 et 25 %, soit entre 300 et 500 millions de dollars. Il s'agit là d'une fourchette, et non d'une prévision. Le nombre des variables en jeu est trop élevé pour qu'il soit possible de tracer une ligne droite entre une estimation d'une gamme de possibilités et un résultat exploitable. Bien que les gains d'efficacité puissent être importants, leur obtention exigera des efforts soutenus, du temps et des investissements, et un grand nombre d'entre eux sont susceptibles d'être ponctuels, non pécuniaires ou non transférables à d'autres activités.

³ JIU/REP/2016/11.

⁴ Voir A/72/684-E/2018/7, par. 46.

L'examen révèle également qu'il est tout à fait possible d'assumer une vaste gamme de fonctions grâce à des services partagés, et que toute une série de fonctions exercées au niveau local peuvent être délocalisées, ce qui signifie qu'elles peuvent être accomplies au niveau mondial ou régional. Bien qu'il soit rare que des tâches soient confiées à des entreprises commerciales, les perspectives offertes par cette option méritent d'être prises en compte en vue de son intégration à une panoplie globale de moyens.

III. Le manque de données comparables pose problème

Il est essentiel de combler les lacunes en matière de données si l'on veut pouvoir, de façon continue et en se fondant sur des données probantes, réformer les modalités de fonctionnement et promouvoir la transparence et la responsabilisation. Le fait que certaines entités rendent compte de la part des ressources consacrées à la gestion et à l'administration, à l'appui aux programmes et aux activités de programme n'est pas un indicateur de l'efficacité administrative. De même, des données permettant d'analyser la qualité des services et l'intérêt que ces derniers présentent pour les usagers sont nécessaires pour suivre les résultats et susciter d'autres changements. Ces éléments contribueraient également à faire de l'efficacité administrative une priorité organisationnelle (recommandations 1 et 2).

IV. Dans l'ensemble, les progrès accomplis ont été modestes

On constate rétrospectivement que, nonobstant les demandes qui ont été formulées à diverses reprises par les organes délibérants, les entités qui estimaient avoir l'envergure nécessaire ont en général eu tendance à créer des cadres d'appui administratif distincts et à entreprendre de leur propre initiative les activités qu'elles jugeaient appropriées à cette fin. Le Programme 2030 offre une nouvelle perspective à ceux qui souhaitent s'attaquer à des problèmes épineux attendant depuis longtemps d'être résolus.

V. Seuls des progrès limités ont été accomplis au niveau des pays

Les contraintes imposées par des politiques, procédures et systèmes différents au niveau des pays, le manque d'orientation et d'appui de la part du siège et les coûts de transaction élevés liés à l'élaboration au niveau local de solutions à des obstacles essentiellement institutionnels à la mise en commun d'activités sont les dénominateurs communs de l'expérience vécue à l'échelon national.

Les responsabilités relatives à la mise en commun d'activités ont été trop largement transférées à l'échelon national. Or on ne peut pas réformer par le bas ; le service assuré au niveau des pays est le produit d'une structure interconnectée, et il est impossible de le fournir à ce niveau en agissant isolément par rapport au siège et aux structures verticales.

L'intégration horizontale au niveau des pays n'a pas été favorisée par les changements stratégiques institutionnels requis pour créer les conditions nécessaires. Ce point est compris depuis longtemps. Ainsi que le Secrétaire général l'a indiqué, le fait que chaque organisme obéisse à des règles et à des règlements qui lui sont propres, ait des progiciels de gestion intégrés différents et, qu'à l'échelle des pays, l'obligation de rendre des comptes soit plus verticale qu'horizontale a freiné les progrès⁵.

Les activités mises en commun ne sont que d'une portée limitée. La grande majorité des équipes de pays des Nations Unies dépendent toujours pour leur gestion administrative de services relevant des entités, et la plupart des équipes de gestion opérationnelle, à quelques rares exceptions près, considèrent que les différences observées au niveau des stratégies et des procédures, ainsi qu'en ce qui concerne les règles et règlements, constituent les deux principaux obstacles à la mise en commun d'activités.

⁵ Voir A/67/320-E/2012/89, par. 40.

De plus, on ne distingue que peu de facteurs qui motivent clairement la coopération interorganisations au niveau des pays. C'est même plutôt en sens contraire que jouent les incitations : dans la plupart des cas, les économies réalisées sur le plan administratif ne peuvent pas être réaffectées au niveau local ; le classement des postes de chef des opérations est en partie fonction de la taille de l'équipe supervisée et des ressources à gérer ; et le souci de préserver la sécurité de l'emploi et les perspectives d'emploi futures du personnel recruté sur le plan local a une incidence importante sur les types de modifications qui peuvent être envisagées.

Les stratégies relatives aux modalités de fonctionnement produisent des résultats insuffisants

En 2012, le Groupe des Nations Unies pour le développement de l'époque, agissant par l'intermédiaire du prédécesseur de l'actuel Groupe des innovations institutionnelles, a présenté la Stratégie relative aux modalités de fonctionnement. Celle-ci reposait sur une participation volontaire. L'objectif poursuivi était d'en faire un vecteur pour la planification stratégique des modalités de fonctionnement conjointement avec un programme à entreprendre par l'entremise du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, mais cela ne s'est pas, dans une large mesure, concrétisé. Les domaines de services communs envisagés sont les achats, les finances, l'information, les technologies de l'information et des communications, la logistique, les ressources humaines et les services de gestion des installations.

Malgré certaines caractéristiques positives, l'approche actuelle adoptée pour la Stratégie relative aux modalités de fonctionnement n'a pas produit les résultats escomptés. Elle manque d'ambition en ce sens qu'elle ne vise pas à regrouper les activités et les moyens de prestation des services, qu'elle est fondée sur une méthode d'étude de faisabilité servant à estimer des économies qui ne sont en fait pas disponibles pour d'autres usages, et qu'elle produit des niveaux modestes d'économies réelles qui ne sont pas forcément proportionnels à l'ampleur des efforts considérables à consentir. Ces économies proviennent, dans une large mesure, de certaines formes de coopération dans le domaine des achats et de la gestion des installations, lesdites formes ayant été instaurées longtemps avant la mise en œuvre de la Stratégie. Cette dernière n'a pas bénéficié d'un appui suffisamment vigoureux de la part des entités, dont les sièges ont, dans un grand nombre de cas, laissé aux représentants locaux le soin de déterminer la manière dont il convenait de participer à cette mise en œuvre. Le recours à un système à participation volontaire réduit la capacité de prévoir les besoins en matière de services.

La marge de manœuvre des centres de services intégrés au niveau des pays est limitée

Parfois appelés « centres de services intégrés au niveau des pays », Hanoi, Brasilia et Copenhague ont suscité l'intérêt du Secrétaire général et des mécanismes de coordination interorganisations, l'idée étant qu'ils pourraient servir de modèles à transposer ailleurs. Le Bureau conjoint de Cabo Verde est également une structure intégrée. La présente étude a révélé qu'aucun des centres de services intégrés au niveau des pays ne constituait un modèle prêt à l'emploi pour le regroupement d'activités au niveau des pays, la seule exception à cette règle étant Cabo Verde pour ce qui est des équipes de pays dont la charge de travail en matière de programmes est faible. À Hanoi et Copenhague, les activités communes se limitent au partage de locaux et de services connexes, tandis que ce qui se fait à Brasilia n'a également, de différentes façons, qu'une portée restreinte et ne reflète qu'un faible taux de participation. Il convient de porter notamment l'attention sur les points suivants :

- Les difficultés à surmonter pour assurer l'intégration au niveau des pays, causées par des dispositifs de contrôle interne propres aux entités ;
- La difficulté de maintenir, au-delà de la période de lancement, un appui continu de la part du siège, notamment en matière de perfectionnement des modalités de fonctionnement ;
- Les obstacles créés par les différences en matière de règles et de procédures ;

- La nécessité de définir clairement la personnalité juridique dont un prestataire de services doit se doter, et de savoir à quelles autorités ce dernier doit rendre des comptes ;
- Le phénomène que représente la tendance à traiter les membres du personnel des services communs comme des orphelins institutionnels.

Les principales difficultés à surmonter pour réaliser des gains d'efficacité en mettant en commun des activités au niveau des pays sont notamment les suivantes : les différences en matière de règles et procédures ; l'inadéquation entre les objectifs poursuivis au niveau des pays et le soutien institutionnel fourni ; le fait que les stratégies telles que la Stratégie relative aux modalités de fonctionnement exigent qu'on y consacre beaucoup de temps sans pour autant produire des résultats concrets ; et les intérêts et capacités différents observés au sein des équipes de pays des Nations Unies. Les recommandations qui sont formulées dans la présente étude en ce qui concerne les mesures à prendre au niveau des pays qui ne sont pas mutuellement exclusives visent les objectifs suivants : tenir compte de la situation des petites équipes de pays ; surmonter les obstacles bureaucratiques ; promouvoir l'élaboration d'un modèle intégré par l'intermédiaire de quelques acteurs de premier plan qui représentent 79 % des dépenses et effectifs connexes au niveau des pays ; et recentrer les activités de nature plus globale que les équipes de pays consacrent aux modalités de fonctionnement, afin de cibler des domaines d'action moins nombreux et plus productifs, tel qu'indiqué ci-après.

S'inspirer du modèle de bureau conjoint appliqué à Cabo Verde

Le modèle de bureau conjoint, appliqué à Cabo Verde, devrait présenter un intérêt plus large. S'il est si pertinent, ce n'est pas seulement en raison du fait qu'il a permis d'augmenter l'efficacité des modalités de fonctionnement, étant donné que les équipes de pays des Nations Unies dont le volume d'activités au titre de programmes est faible doivent faire face à des problèmes de disponibilité des ressources pour assurer leur exécution. Une réduction du coût de la représentation internationale peut libérer davantage de ressources à réaffecter aux activités de programme que l'augmentation de l'efficacité des modalités de fonctionnement à elle seule (recommandation 3).

Surmonter les obstacles bureaucratiques

Étant donné que les différences existant au niveau des règles et procédures entre les entités constituent des obstacles persistants au niveau des pays, il serait utile de trouver un moyen de fonctionner avec un ensemble unique de règles sans qu'il soit nécessaire de faire des efforts s'étalant sur des années pour surmonter l'inertie bureaucratique avant de pouvoir passer à autre chose. Cela devrait inciter les parties prenantes à porter leur attention sur les activités que poursuit le Groupe des innovations institutionnelles du Groupe des Nations Unies pour le développement. Des mécanismes tels que ceux fondés sur un modèle d'hébergement selon lequel une entité unique fournit des services d'hébergement pour les autres devraient être mis à l'épreuve. Cela permettrait une représentation distincte et donnerait l'occasion de tirer parti de l'expérience acquise en la matière par des entités des Nations Unies telles que l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) (recommandation 4).

Ne pas essayer de faire évoluer toutes les entités du système des Nations Unies au même rythme

L'expérience acquise au niveau des pays montre qu'il n'est pas possible de faire évoluer toutes les entités du système des Nations Unies au même rythme. Une approche à deux niveaux serait plus efficace. Un petit groupe composé du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), du HCR, du PAM, du PNUD et de l'UNICEF, qui représente plus de 79 % des dépenses d'appui administratif et 74 % de l'effectif (à l'exclusion du personnel des opérations de paix) devrait être chargé de créer un mécanisme global. Ce groupe de base serait constitué sans qu'en soient exclues d'autres entités disposées à participer à ses travaux. Les activités communes prises en charge par l'équipe de pays des Nations Unies elle-même devraient être recentrées sur un ensemble limité d'opérations communes productives, telles que l'utilisation de locaux communs, la gestion d'installations et l'exécution d'achats groupés (recommandations 5 et 6).

VI. La reconnaissance mutuelle n'a pas encore suffisamment évolué

L'idée de la reconnaissance mutuelle, par les entités du système des Nations Unies, des processus adoptés par les unes et les autres a gagné du terrain en tant que stratégie visant à améliorer l'efficacité et l'exécution des programmes grâce à la coopération interorganisations. C'est dans le domaine des achats qu'elle a, et de loin, trouvé son application la plus importante, ce qui n'a cependant pas abouti à la mise en place de structures d'achat unifiées au niveau des pays. Il n'apparaît pas clairement qu'elle ait trouvé des applications à ce niveau au titre des activités d'appui entreprises dans des domaines autres que les achats. Abstraction faite de l'utilité incontestable que la reconnaissance mutuelle présente, sur le plan pratique, au niveau des transactions individuelles, il importe de définir si, et de quelle manière, elle peut ouvrir la voie vers un regroupement plus poussé des opérations au niveau des pays. Il faudra prendre en compte, dans la mise en pratique de la reconnaissance mutuelle, les prescriptions en matière d'assurance de la conformité (recommandation 7).

VII. Explorer une gamme plus large de services

On risquerait d'adopter une approche trop limitée en permettant que l'attention accordée aux fonctions d'appui communes soit accaparée de manière disproportionnée par les activités transactionnelles, étant donné que celles-ci ne représentent qu'une part limitée des dépenses globales et qu'elles se sont historiquement heurtées à des obstacles. L'exploitation des possibilités offertes dans un ensemble plus vaste de services opérationnels peut également engendrer des gains d'efficacité appréciables.

Dans le présent rapport, l'attention se porte sur trois domaines, à savoir les achats, la gestion des parcs de véhicules, et la cession d'actifs. En ce qui concerne les achats, les données figurant dans le rapport statistique annuel sur les activités d'achat en 2017 n'indiquent pas que le regroupement des acquisitions a été important ni que les possibilités offertes par les accords à long terme en vigueur ont été largement et systématiquement exploitées. Comme les entités, fonds et programmes des Nations Unies utilisent plus de 20 000 véhicules légers à un coût (y compris amortissement) d'environ 300 millions de dollars par an, il pourrait être intéressant d'évaluer les résultats obtenus par le HCR et le PAM dans le cadre de programmes de location de véhicules, gérés de manière centralisée, en vue de déterminer si ces entités seraient en mesure de fournir des services à d'autres organismes. Le savoir-faire acquis par le HCR en organisant des ventes aux enchères gérées de manière centralisée pour maximiser les recettes provenant de la cession d'actifs peut également présenter un grand intérêt.

VIII. Il faudrait envisager de prévoir un prestataire de services par défaut au niveau des pays, définir clairement les attentes du Programme des Nations Unies pour le développement et du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, et mettre l'accent sur la mesure des résultats et l'établissement de rapports

Il importe d'éviter la fragmentation excessive qui résulterait d'une évaluation ascendante de l'avantage comparatif propre à chaque entité dans chaque pays. La perspective d'effectuer quelque 120 analyses au niveau des pays, une gamme de service après l'autre, entité par entité, et de négocier les conditions à appliquer, a de quoi en rebuter plus d'un, compte tenu des nombreux obstacles bureaucratiques à surmonter, ce qui se traduirait par une complexité excessive et une fragmentation opérationnelle. Il faudrait envisager de prévoir un prestataire principal pour les services nécessaires à l'échelon national.

En ce qui concerne la participation à la fourniture des services, l'Assemblée générale et le Secrétaire général ont indiqué clairement qu'ils comptent confier un rôle particulier au PNUD. S'appuyant sur des entretiens menés avec des clients et des membres du personnel du PNUD, ainsi que sur des rapports publiés tout récemment par le Bureau indépendant d'évaluation de cet organisme, le présent rapport appelle l'attention sur l'importance historique du rôle joué par le PNUD en tant que tissu conjonctif du système des Nations Unies pour le développement, de même que sur les difficultés que cet organisme doit surmonter pour améliorer la fourniture des services. À cette fin, il faudra procéder à un changement de culture, pouvoir compter sur des responsables déterminés à agir, et bénéficier de l'appui énergétique du Conseil d'administration.

Étant donné que le Secrétaire général s'est abstenu de s'exprimer au sujet de la contribution attendue de l'UNOPS, il semble raisonnable de considérer, dans le contexte de la présente étude, qu'en tant qu'entité créée exclusivement pour fournir des services, cet organe devrait être mis à contribution et sollicité dans toute la mesure de ses moyens. Le Secrétaire général est instamment prié de collaborer avec le Directeur exécutif de l'UNOPS pour faire en sorte que les compétences de son organisme soient pleinement prises en compte dans l'élaboration des dispositions relatives aux services d'appui administratif, et qu'il soit pleinement tenu compte de sa capacité de fournir des services (recommandation 8). L'Administrateur du PNUD et le Directeur exécutif de l'UNOPS devraient également envisager de conclure des accords de coopération en fonction des moyens respectifs dont ils disposent.

Le suivi des résultats et l'établissement de rapports à leur sujet sont des tâches d'une importance cruciale dans un environnement commun à diverses entités, en particulier quand cela implique un changement par rapport aux pratiques antérieures. Les entités ont souligné que les caractéristiques qu'elles souhaitent trouver chez les prestataires de services du système des Nations Unies sont le souci de la qualité, la rapidité, l'aptitude à accorder un traitement égal à tous, et la transparence dans l'établissement des coûts.

Les points suivants méritent une attention particulière : la nécessité de disposer d'outils et de systèmes appropriés pour recueillir des données dans le cadre des activités en cours, de façon à éviter de dépendre d'outils tels que des tableaux élaborés par les divers services, afin de permettre à l'analyse décisionnelle de déterminer les améliorations à apporter à l'avenir ; l'intérêt présenté par les accords sur le niveau des services ; la nécessité de limiter le nombre des indicateurs clefs de résultats et de les rendre faciles à comprendre ; et l'importance de la visibilité du coût des services.

IX. Il faut prêter attention aux mécanismes interorganisations habilitants

Les mécanismes interorganisations sont importants car ils permettent de se faire une idée précise des cadres réglementaires et administratifs qui facilitent la mise en commun d'activités, et parce qu'ils créent des outils et plateformes utilisés dans l'intérêt commun. Une grande partie des activités du Comité de haut niveau sur la gestion consacrées aux modalités de fonctionnement communes ont été financées par un fonds d'affectation spéciale qui avait mobilisé environ 10 millions de dollars, mais qui est maintenant épuisé. Le Bureau de coordination des opérations de développement de l'époque avait également accès à un fonds créé dans le cadre de l'initiative « Unis dans l'action ». Compte tenu de l'épuisement des ressources mobilisées dans un contexte différent, il serait opportun de déterminer la meilleure façon d'assurer le financement des initiatives à l'avenir.

S'il est vrai que les activités menées par l'intermédiaire des réseaux du Comité de haut niveau sur la gestion ont souvent produit des résultats appréciables, les obstacles à la mise en commun d'activités persistent, même dans des domaines où les réseaux concentrent leurs efforts depuis longtemps. Au niveau des pays, le taux d'adhésion aux décisions prises d'un commun accord au sein du Comité de haut niveau sur la gestion est inégal. D'importantes occasions de regrouper les activités liées aux modalités de fonctionnement, même dans le cas de celles qui avaient été conçues au sein du Comité de haut niveau sur la gestion, n'ont pas été exploitées. Bien que l'accent mis sur les secteurs fonctionnels comporte des aspects positifs, cela peut nuire à la prise en compte des structures de regroupement et à la perspective transfonctionnelle à adopter pour se faire une vision globale d'un grand nombre d'activités liées aux modalités de fonctionnement de leur début jusqu'à leur achèvement. Il est par conséquent recommandé d'entreprendre un examen des mécanismes interorganisations propres à promouvoir la coopération pour la mise en commun d'activités, afin de s'assurer qu'elles se prêtent à l'établissement de l'articulation entre les mesures prises à l'échelle mondiale et celles adoptées au niveau des pays, de priorités clairement définies et de méthodes de travail susceptibles de produire des résultats (recommandation 9).

X. Autres considérations pertinentes pour l'avenir

Il ne sera pas facile de faire un grand bond en avant dans la promotion de la mise en commun d'activités. Il va falloir assurer la compatibilité entre le niveau des ambitions et celui où se situent l'engagement et les efforts. Dans un processus complexe et de longue haleine, il serait illusoire d'imaginer une cascade progressive de gains d'efficacité et d'économies étant donné que des investissements concomitants dans les capacités, les technologies, les systèmes et la gestion du changement seront également nécessaires. Au fur et à mesure que les travaux avancent, l'appui des entités non résidentes fourni au niveau des pays doit être pris en compte dans le processus de conception. La reconfiguration envisagée des équipes de pays des Nations Unies est susceptible de rendre cet aspect encore plus important.

Il vaut la peine de souligner une fois de plus qu'une approche centrée exclusivement sur l'échelon national n'a pas produit de résultats satisfaisants, étant donné que les modalités de fonctionnement doivent être traitées en tant qu'éléments d'une structure intégrée. On aurait par conséquent tort de continuer à concentrer au niveau des pays l'action visant à mettre en commun des activités ; il est nécessaire d'élaborer une stratégie mondiale dans le cadre de laquelle des services d'appui au niveau des pays seront implantés. Les possibilités offertes au niveau des pays et à l'échelle mondiale doivent être considérées en tenant compte des rapports d'interdépendance existant entre elles.

Jusqu'à présent, il n'y a pratiquement aucune analyse qui a été effectuée pour tracer la voie à suivre en ce qui concerne les services partagés entre les entités au niveau mondial. Le Groupe des Nations Unies pour le développement durable et son Groupe des innovations institutionnelles devraient tenter de se mettre d'accord sur les types de fonctions qui doivent être accomplies localement et sur les options à privilégier en vue d'exécuter efficacement d'autres fonctions. Les modèles de fonctionnement qui mettent l'accent sur la décentralisation ne doivent pas empêcher de prendre objectivement en compte le lien des fonctions d'appui avec le lieu d'affectation. Le transfert de la prise de décisions relatives aux programmes ne nécessite plus un transfert de compétences administratives qui lui soit parallèle à tous égards.

Il faudra également veiller à mettre en place le cadre incitatif approprié. Il reste encore à définir en quoi consistent les mesures d'incitation à prendre à cette fin. La coopération à établir au niveau des modalités de fonctionnement ne devrait pas être un complément à ajouter à la panoplie de moyens dont disposent les directeurs des opérations. Elle devrait faire partie de l'évaluation des résultats, et il conviendrait par conséquent de reconnaître les succès et les échecs qui y sont associés.

Six entités du système des Nations Unies ont mis en place des centres de services partagés qui pourraient offrir des services à d'autres entités et permettre de faire avancer le processus de regroupement au fil du temps. Le Secrétaire général a l'intention d'examiner les possibilités de regrouper les services pouvant être fournis à distance, sous la forme de six ou sept réseaux de centres de services partagés. Jusqu'à présent, aucun mécanisme n'a été prévu pour faire progresser les travaux à accomplir à cet égard. Diverses configurations peuvent être envisagées, en fonction des résultats des analyses de viabilité, de la portée des services recensés, de la volonté d'apporter des changements et de la capacité à les exécuter. Une façon pratique de réaliser des progrès consisterait à inciter les entités cibles à se regrouper au sein d'un comité ou forum sur les services partagés afin d'élaborer l'étude de viabilité à consacrer à ces services à l'échelle mondiale et d'entreprendre leur conception opérationnelle, en prévoyant des options quant à leur portée et leur complexité. Ce comité ou forum formulerait des recommandations sur l'intégration des technologies émergentes aux ententes de services, et la participation à ses activités serait limitée aux usagers de ces services et à leurs fournisseurs. L'Inspecteur souligne qu'il importe de procéder à l'analyse et à la conception des mécanismes de services partagés, sans préconiser celui qu'il faudrait utiliser à cette fin (recommandation 10).

Recommandations

Recommandation 1

Les chefs de secrétariat, en coordination avec le Président du Groupe des Nations Unies pour le développement durable et en vue d'adopter une démarche cohérente à l'échelle du système, devraient, d'ici à la fin de 2020, améliorer les systèmes existants ou en mettre en place de nouveaux pour recenser de manière précise les ressources à consacrer aux services d'appui administratif, quelles que soient la source de financement ou la classification des coûts, et indiquer comment il conviendrait de définir et d'évaluer l'efficacité.

Recommandation 2

Les organes délibérants devraient demander aux chefs de secrétariat d'élaborer des indicateurs et des objectifs de résultats pour améliorer la prestation des services d'appui administratif, et d'afficher publiquement les résultats obtenus.

Recommandation 3

À sa soixante-treizième session, l'Assemblée générale devrait demander aux chefs de secrétariat des fonds et programmes des Nations Unies de mettre à l'épreuve à plus grande échelle le modèle de bureau conjoint, en tenant compte de l'objectif d'une extension à 20 pays et en s'inspirant des enseignements tirés de l'expérience acquise à Cabo Verde, et inviter les chefs de secrétariat d'autres organisations de terrain à se joindre à ce travail.

Recommandation 4

Pour surmonter les obstacles bureaucratiques, le Secrétaire général, en consultation avec le Président du Groupe des Nations Unies pour le développement durable, devrait lancer, d'ici à la fin de 2020, la mise à l'essai d'un modèle de fonctionnement dans le cadre duquel une seule entité fournirait des services d'hébergement aux autres.

Recommandation 5

Le Secrétaire général devrait créer, d'ici à septembre 2019, un groupe restreint de chefs de secrétariat, comprenant notamment ceux du FNUAP, du HCR, du PAM, du PNUD et de l'UNICEF, qui aurait pour tâche de formuler une proposition de regroupement des dispositifs d'appui administratif au niveau des pays, conformément aux dispositions de la résolution 72/279 de l'Assemblée générale.

Recommandation 6

Le Groupe des Nations Unies pour le développement durable devrait recentrer les activités mises en commun des équipes de pays des Nations Unies sur un nombre plus limité de domaines d'action, tels que les locaux communs, les services de gestion des installations et les achats. Toutes les équipes de pays devraient être tenues, d'ici à la fin de 2020, de présenter une analyse de viabilité sur les locaux communs. Elles devraient également être tenues d'établir des accords et des contrats de services communs à long terme d'ici à la fin de 2020.

Recommandation 7

Le Secrétaire général, en collaboration avec d'autres chefs de secrétariat d'entités qui exécutent des programmes sur le terrain, devrait, d'ici à la fin de 2020, élaborer une proposition visant expressément à définir la façon de faire de la reconnaissance mutuelle un vecteur du regroupement des capacités, de manière à réduire les doubles emplois et à rationaliser la présence physique de l'Organisation.

Recommandation 8

Le Secrétaire général devrait collaborer avec le Directeur exécutif de l'UNOPS pour faire en sorte que les capacités du Bureau à fournir des services soient également pleinement prises en compte dans la formulation des accords relatifs aux services d'appui administratif.

Recommandation 9

Le Secrétaire général, en consultation avec le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination et le Groupe des Nations Unies pour le développement durable, devrait examiner les mécanismes interorganisations d'appui à la coopération concernant la mise en commun d'activités afin de veiller à ce qu'ils servent d'articulation entre les mesures prises à l'échelle mondiale et au niveau des pays et facilitent l'établissement de priorités clairement définies et l'adoption de méthodes de travail propres à produire des résultats. Les conclusions issues de ces activités et les mesures prises devraient être présentées au Conseil économique et social à sa session de 2020 et à l'Assemblée générale à sa soixante-quatorzième session.

Recommandation 10

Le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des entités qui assurent le fonctionnement de centres multifonctionnels de services partagés à l'échelle mondiale ou envisagent d'en créer un (la FAO, le HCR, l'OMS, le PNUD, le Secrétariat, l'UNICEF et l'UNOPS), celui du PAM et les autres chefs de secrétariat qui sont désireux de participer devraient, d'ici à la fin de 2019, constituer un conseil des services partagés qui aurait pour mission d'élaborer une étude de viabilité sur des services partagés mondiaux et d'assurer leur conception opérationnelle.

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Résumé analytique		iii
Abréviations		xvii
I. Introduction	1–26	1
A. Portée et objectif	15–16	4
B. Démarche	17–23	5
C. Le contexte du Programme 2030	24–26	6
II. Ampleur des possibilités de réaliser des gains d’efficacité grâce à la coopération interorganisations	27–48	7
A. Ressources consacrées aux services d’appui administratif	33	8
B. Ampleur des possibilités de réaliser des gains d’efficacité grâce à la coopération interorganisations	34	10
C. Économies potentielles découlant de la coopération interorganisations dans les services d’appui administratif	35–41	10
D. Estimation globale effectuée en appliquant les trois méthodes décrites ci-dessus	42–45	13
E. Nécessité de combler les lacunes en matière de données	46–48	14
III. Résultats obtenus au niveau des pays	49–110	16
A. L’utilisation de services communs est prévue depuis longtemps	50–51	16
B. Il ne suffit pas de concentrer les efforts sur ce qui se fait au niveau des pays	52–54	17
C. Les progrès ont été modestes	55	18
D. Évaluation globale : les activités mises en commun ne représentent toujours qu’une faible part de l’ensemble des activités	56–57	18
E. Sous sa forme actuelle, la stratégie relative aux modalités de fonctionnement donne des résultats insuffisants	58–69	19
F. À l’heure actuelle, les activités des centres de services intégrés au niveau des pays n’ont qu’une portée limitée : un seul d’entre eux a unifié le mode de prestation des services	70–97	22
G. Les mécanismes de fourniture de services en place au niveau régional ne doivent pas être négligés	98–100	31
H. Les moyens du Secrétariat devraient aussi être pris en compte	101	32
I. La fragmentation du financement nuit à l’efficacité et à la transparence de l’administration	102–104	32
J. Conclusions et recommandations formulées au niveau des pays	105–110	33
IV. Élargir le champ d’application des fonctions partagées et envisager l’externalisation	111–118	36
V. La reconnaissance mutuelle n’a pas encore suffisamment évolué	119–126	40
VI. Explorer une gamme plus large de services	127–137	42
A. Achats	128–133	42
B. Gestion des parcs de véhicules	134–136	43
C. Cession d’actifs	137	44

VII.	Facteurs à prendre en compte pour définir le modèle de fourniture de services	138–156	45
A.	Envisager de désigner un prestataire de services par défaut au niveau des pays	139–141	45
B.	Définir clairement les attentes manifestées à l'égard du PNUD et de l'UNOPS	142–150	45
C.	Mesurer les résultats obtenus par les prestataires de services	151–156	47
VIII.	Il faut prêter attention aux mécanismes interorganisations habilitants	157–169	49
A.	Il importe d'envisager sous un jour nouveau le financement de l'innovation dans le domaine de la mise en commun d'activités	157–161	49
B.	Les activités interorganisations consacrées à la mise en commun d'activités peuvent être améliorées	162–169	49
IX.	La voie vers l'avenir	170–181	52
Annexes			
I.	Données supplémentaires		56
II.	Vue d'ensemble des mesures à prendre par les entités participantes pour donner suite aux recommandations du CCI		77

Abréviations

CCI	Corps commun d'inspection
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du Travail
OMS	Organisation mondiale de la Santé
OMT	Organisation mondiale du tourisme
ONU-Femmes	Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
OPS	Organisation panaméricaine de la santé
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
TIC	Technologies de l'information et des communications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

I. Introduction

1. Après avoir examiné en 2016 les mesures essentiellement internes prises par les entités du système des Nations Unies pour améliorer leur efficacité administrative en créant des centres de services partagés polyvalents dans des lieux d'affectation à faible coût⁶, le Corps commun d'inspection (CCI) s'est attaché à étudier les possibilités de réaliser des gains d'efficacité en favorisant la collaboration entre ces entités. Le contexte stratégique dans lequel cette décision a été prise est constitué par la demande que l'Assemblée générale a formulée, en particulier dans ses deux résolutions les plus récentes sur l'examen quadriennal complet, 67/226 et 71/243, de veiller à rendre les services d'appui plus économiques en réduisant les chevauchements de fonctions, les coûts administratifs et les coûts de transaction par le regroupement de ces services au niveau des pays, ainsi que par la nécessité de permettre au système des Nations Unies d'apporter un soutien intégré au Programme de développement durable à l'horizon 2030.

2. La gamme des services désignés par l'expression « services d'appui administratif » est la même que celle à laquelle s'applique l'expression « modalités de fonctionnement », qui a été employée dans des rapports récents du Secrétaire général. Les gammes de services pertinentes décrites par le Groupe des Nations Unies pour le développement sont les ressources humaines, les finances, les achats, la logistique, les technologies de l'information et des communications (TIC) et les services de gestion des installations. Ces deux expressions sont utilisées de manière interchangeable.

3. Le principe sur lequel est fondée la présente étude est que la coopération interorganisations doit viser des objectifs précis. La coopération, la collaboration ou les mesures communes doivent être perçues en tant que contributions tangibles à l'exécution efficace et efficiente des mandats définis dans les programmes. Les coûts de transaction des activités entreprises en collaboration ne sont que rarement calculés, mais ils sont également pertinents lorsqu'il s'agit de décider de la nature des activités faisant l'objet de cette collaboration et de la forme qu'elles devraient revêtir. Dans la majorité des cas, il faudrait que les initiatives soient justifiées par des études de viabilité précises et des examens postérieurs à leur mise en œuvre.

4. Il ne faudrait pas sous-estimer la complexité du cadre institutionnel à mettre en place pour entreprendre les mesures collectives nécessaires pour instaurer des modalités de fonctionnement. Les entités des Nations Unies sont dotées de mécanismes d'appui administratif qui leur sont propres. Les grandes entités ont tendance à mettre elles-mêmes en œuvre la plupart de leurs modalités de fonctionnement, pour lesquelles certaines ont créé des centres de services communs chargés de fournir des services essentiellement transactionnels. Les petites entités ou celles de taille intermédiaire ont plus largement recours à des services fournis par d'autres, tel que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Au niveau des pays, les entités résidentes qui ont une forte présence satisfont dans une large mesure à leurs propres besoins, tandis que celles dont la présence est plus modeste s'efforcent de tirer parti des capacités d'appui du PNUD ou d'autres entités. Les entités non résidentes exerçant leurs activités dans un pays ont recours à une combinaison de dispositifs qui varient selon les entités et les pays, la formule utilisée consistant parfois à charger leur personnel affecté aux projets de solliciter l'appui de structures régionales, et parfois à s'adresser à des prestataires de services résidents, la plupart du temps au PNUD, pour se procurer toute une gamme de services.

5. Les besoins opérationnels varient fortement d'une entité à l'autre, certains programmes étant largement fondés sur le savoir et orientés vers le renforcement des capacités, tandis que d'autres ont une optique humanitaire impliquant des besoins opérationnels particuliers, une aptitude à agir rapidement et d'importantes dimensions inhérentes aux chaînes d'approvisionnement, toutes caractéristiques sur lesquelles peuvent se superposer des mandats adaptés aux besoins de populations dont la situation justifie une intervention. Les différences existant entre les entités aux niveaux de la gouvernance, des

⁶ JIU/REP/2016/11.

parties prenantes, des systèmes électroniques, des règles et procédures, du rythme d'exécution des activités et de la culture institutionnelle sont autant de facteurs qui concourent à augmenter la complexité des tâches à accomplir.

6. Le contexte dans lequel la présente étude est présentée a considérablement évolué depuis que sa rédaction a été entreprise. Pour donner suite à la résolution 71/243, le Secrétaire général a formulé des propositions d'une grande portée pour le repositionnement du système de développement des Nations Unies en vue de soutenir le Programme 2030. Il a déclaré que les procédures de fonctionnement redondantes et inefficaces devaient faire l'objet de mesures correctives et a estimé que le partage des services opérationnels et de soutien devait devenir la pratique par défaut pour les équipes de pays des Nations Unies⁷. L'Assemblée générale s'est félicitée des mesures envisagées par le Secrétaire général, notamment en ce qui concerne des services d'appui communs et la fixation d'un ambitieux objectif ayant trait à l'utilisation de locaux communs⁸. Le présent rapport vise à offrir un point de vue indépendant sur les possibilités de réaliser des gains d'efficacité et sur les mesures à prendre à cette fin, en tirant parti de l'expérience acquise dans le passé et en s'inspirant des résultats de l'analyse des informations recueillies dans le cadre de cet examen.

7. L'obtention de gains en matière d'efficacité administrative par la coopération interorganisations est un sujet de préoccupation depuis des décennies. L'encouragement que l'Assemblée générale a adressé récemment en vue de la mise sur pied de services d'appui communs et de l'utilisation de locaux partagés a déjà été formulé il y a longtemps, et à diverses reprises. Dans la restructuration, d'une importance historique, des secteurs économique et social du système des Nations Unies à laquelle l'Assemblée générale a procédé en 1977, elle a évoqué la nécessité de parvenir à une uniformité aussi poussée que possible des procédures administratives appliquées aux activités opérationnelles de développement, notamment en mettant en place un système commun de passation des marchés, un régime unifié d'administration du personnel et un système commun de recrutement et de formation⁹. Depuis la quarante-deuxième session de l'Assemblée générale, et probablement à une date antérieure, des examens stratégiques triennaux et quadriennaux des activités opérationnelles de développement ont, coup sur coup, appelé l'attention, sous une forme ou une autre, sur la nécessité de simplifier, de rationaliser et d'harmoniser les règles et procédures afin de réduire les coûts de transaction, de réaliser des gains d'efficacité et de diminuer la charge qui pèse sur les autorités hôtes, d'améliorer les locaux communs, de renforcer les services communs et de promouvoir le regroupement des infrastructures administratives et, au cours d'un cycle triennal, de mettre en œuvre un modèle de bureau conjoint.

8. Une ambitieuse vision globale a été définie dans la résolution 67/226 de l'Assemblée générale sur l'examen quadriennal complet. Dans cette résolution, l'Assemblée a demandé ce qui suit :

- L'élaboration d'une définition commune des coûts de fonctionnement ;
- La prise de mesures, par les entités, propres à renforcer l'efficacité au niveau interne ;
- La mise en place de services communs dans tous les services administratifs et à tous les niveaux d'ici à 2016 en se fondant sur des règlements, règles, politiques et procédures uniformes ;
- Le regroupement des services d'appui au niveau des pays par l'intermédiaire d'une institution chef de file, la création d'un centre de services communs des Nations Unies ou la conclusion d'ententes d'externalisation ;
- La prise de mesures visant à assurer l'interopérabilité des progiciels de gestion intégrés en tant que catalyseurs des politiques en matière de services communs.

⁷ A/72/124-E/2018/3.

⁸ Voir la résolution 72/279 de l'Assemblée générale, par. 6.

⁹ Voir la résolution 32/197 de l'Assemblée générale, annexe, par. 32.

9. À un moment où le système des Nations Unies trace la voie à suivre en mettant à profit les enseignements tirés des efforts déployés par le passé, il devrait prendre en compte l'ampleur de la tâche à accomplir pour atteindre l'objectif envisagé par l'Assemblée générale et s'inspirer de l'approche intégrée qu'elle a préconisée. Les principaux thèmes qu'elle avait retenus, à savoir la nécessité de projeter de manière transparente les coûts d'administration, quelle que soit la source de financement, l'efficacité interne en tant que catalyseur des mesures collectives visant à augmenter l'efficacité, et la fourniture intégrée des éléments que les entités ont en commun, même dans les cas où les mandats en matière de programmes sont différents, gardent toute leur importance de nos jours. S'il est vrai que les activités opérationnelles de développement constituent un cadre d'une importance cruciale, une approche globale devrait aussi prendre en compte les besoins et les capacités des bureaux locaux consacrés à l'action humanitaire, aux opérations de paix et à diverses activités du Secrétariat de l'ONU.

10. Faisant l'objet de demandes fréquentes, l'amélioration de la coopération interorganisations aux fins de l'augmentation de l'efficacité se poursuit depuis un certain temps déjà aux niveaux mondial et des pays en prenant la forme de diverses initiatives et processus. Au niveau mondial, une filière privilégiée tire parti des ressources du Comité de haut niveau sur la gestion et de ses réseaux fonctionnels. Les mécanismes du Comité ont notamment servi à favoriser l'harmonisation et la simplification des politiques et procédures dans toute une série de domaines thématiques, et ont créé des plateformes communes, produit des lignes directrices et conçu des outils destinés à faciliter la collaboration au niveau des pays. Une autre voie importante est, bien entendu, la prestation de services par certaines entités agissant pour le compte d'autres, tels que ceux qui sont fournis par le PNUD.

11. Les activités entreprises au niveau des pays sont l'objet d'une attention particulière depuis un certain temps déjà ; il convient, à cet égard, de mentionner les encouragements adressés de manière intermittente aux entités pour les inciter à partager des locaux et à utiliser des services communs connexes, la méthode de prestation de services mettant davantage l'accent sur l'intégration, envisagée dans le volet « Unis dans l'exécution » de l'initiative « Unis dans l'action », et l'attention qui est actuellement accordée aux stratégies relatives aux modalités de fonctionnement en tant que voie menant vers la mise en commun d'activités au niveau des pays. Ces efforts ont été soutenus par les mécanismes du Groupe des Nations Unies pour le développement pour que les solutions institutionnelles élaborées par l'intermédiaire du Comité de haut niveau sur la gestion soient accessibles au niveau des pays, ainsi que pour permettre le recours à des orientations, des outils et des cadres de suivi et d'information supplémentaires.

12. On constate rétrospectivement que, nonobstant les demandes formulées à diverses reprises par les organes délibérants et en dépit des nombreuses initiatives interorganisations prises au niveau des entités et des pays, la tendance générale qui s'est dessinée a été en faveur de la mise en place de cadres et activités d'appui administratif distincts par des entités qui estimaient avoir l'envergure nécessaire pour le faire. Cette tendance est reflétée par la mise en place de progiciels de gestion intégrés distincts, l'utilisation de plans comptables différents d'une entité à l'autre, les variations entre les règles et les procédures appliquées à des processus administratifs analogues, les normes techniques différentes ayant trait aux systèmes informatiques et à ceux utilisés dans des domaines connexes, et les cadres de contrôle interne qui, à de nombreux égards, traitent les partenaires des Nations Unies comme s'ils présentaient des risques externes similaires à ceux qui sont associés à d'autres tiers. Une collaboration a été établie dans des cas où les utilisateurs de différents modèles de fonctionnement avaient un intérêt commun, plutôt que de porter sur un modèle plus uniforme applicable aux modalités de fonctionnement qui étaient communes à tous.

13. Cela ne veut pas dire que les possibilités n'avaient pas été reconnues, même dans une faible mesure. Se projetant résolument vers l'avenir, le Comité de haut niveau sur la gestion a proposé d'étudier la faisabilité de centres de services partagés interorganisations qui, selon lui, pourraient jouer un rôle majeur dans la promotion de l'efficacité par rapport aux services fournis par des entités agissant isolément. On a également considéré que de tels centres avaient le potentiel de faciliter l'harmonisation des pratiques de fonctionnement

et de servir de base à la fourniture de services administratifs interorganisations en général¹⁰. Cette proposition est restée sans suite, et un certain nombre d'entités ont ultérieurement procédé à la mise en place de dispositifs de fourniture de services qui leur étaient propres. Selon le secrétariat du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS), en 2007, le plan d'action pour l'harmonisation des modalités de fonctionnement était la première et seule initiative structurée entreprise en vue d'harmoniser et de regrouper les fonctions opérationnelles, et le Comité de haut niveau sur la gestion avait jugé préférable de commencer par des projets plus ciblés et étroitement définis. Il semblait que le moment n'était pas encore venu, à cette époque, de lancer une initiative de portée plus large telle qu'une évaluation détaillée des centres de services partagés interorganisations.

14. En dépit des efforts considérables qui ont été déployés pour regrouper les éléments constitutifs des services d'appui administratif au niveau des pays, ces actions horizontales n'ont pas eu pour pendant des mesures similaires qui, au siège, auraient pu être prises pour créer des conditions stratégiques propices à une intégration au niveau des pays. Le Programme 2030 offre une nouvelle occasion de remédier à une situation qui continue de poser problème.

A. Portée et objectifs

15. Dans un contexte marqué par les exigences à satisfaire pour promouvoir la coopération horizontale et par le repositionnement des moyens à utiliser par le système des Nations Unies pour maximiser les retombées de l'appui qu'il fournit afin de soutenir les efforts nationaux, la présente étude a pour objet, en premier lieu, d'évaluer les possibilités d'augmenter l'efficacité des services d'appui administratif offertes par la collaboration interorganisations et, en second lieu, de recommander des mesures qui permettront de les exploiter. Plus précisément, l'examen vise les objectifs suivants :

- Définir clairement ce qui, de l'avis des entités, est exigé par le Programme 2030 pour assurer la fourniture de services d'appui administratif plus communs et mieux intégrés ;
- Évaluer l'ampleur des ressources à consacrer à la fourniture de services d'appui administratif en général et au niveau des pays ;
- Analyser la coopération interorganisations en matière d'appui administratif actuellement pratiquée à l'échelon national, particulièrement en ce qui concerne les stratégies relatives aux modalités de fonctionnement et les centres de services intégrés au niveau des pays, afin de tirer les enseignements qui devraient guider la conclusion de nouveaux accords dans ce domaine ;
- Évaluer les interactions entre les arrangements de prestation de services d'appui administratif au niveau des pays et ceux mis en œuvre aux niveaux mondial et régional ;
- Évaluer les possibilités de tirer parti des capacités et mandats établis dans le système des Nations Unies pour la fourniture d'un appui administratif ;
- Évaluer les possibilités offertes par la reconnaissance mutuelle des politiques et procédures des uns et des autres en tant que stratégie d'augmentation de l'efficacité ;
- Examiner les besoins à satisfaire en matière de gouvernance, d'encadrement et de transparence pour assurer l'efficacité des procédures de fourniture de services d'appui administratif.

16. L'examen contient une description des méthodes à utiliser pour recenser les fonctions qui pourraient être assurées dans des environnements partagés, tant à l'échelle mondiale qu'au niveau local, ainsi que pour déterminer les services à fournir au niveau local et les prestations se prêtant à un transfert au niveau des services régionaux ou mondiaux. Il prend également en compte les options à envisager pour surmonter les obstacles, réels ou perçus, qui ont entravé les efforts de coopération déployés en vue de réaliser des gains d'efficacité.

¹⁰ Voir CEB/2007/HLCM/16, par. 36.

B. Démarche

17. Conformément aux normes, principes directeurs et méthodes de travail du CCI, la démarche suivie pour établir le présent rapport comprend un examen préliminaire de documents et rapports accessibles au public qui proviennent du système des Nations Unies et d'autres sources, de décisions d'organes délibérants, de rapports antérieurs du CCI, de rapports d'autres organes de contrôle, d'évaluations indépendantes et de notes d'orientation sur les activités mises en commun fournies par le Groupe des Nations Unies pour le développement et le Comité de haut niveau sur la gestion. Des entretiens préliminaires avec les parties prenantes ont eu lieu avant le début de la phase de collecte d'informations détaillées. Un examen des documents pertinents et des questions qui y sont abordées a été suivi d'une phase de collecte des données, qu'elles soient qualitatives ou quantitatives.

18. Trois questionnaires ont été envoyés à des publics différents ; le premier a été adressé à 28 entités participantes, et 19 d'entre elles, dont celles qui interviennent sur le terrain, y ont répondu ; le deuxième a été envoyé aux 34 équipes de pays des Nations Unies qui, selon les renseignements recueillis au début de 2018 par le Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement durable, avaient adopté une stratégie relative aux modalités de fonctionnement (23 réponses ont été reçues) ; et le troisième a été envoyé au secrétariat du CCS et au Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement durable faisant fonction de secrétariat pour le compte de cet organe. L'examen a également été réalisé en s'inspirant de l'enquête d'envergure mondiale menée auprès des équipes de gestion opérationnelle par le Département des affaires économiques et sociales, dont les résultats ont été publiés en février 2018 dans le cadre des processus établis pour assurer le suivi de la mise en œuvre des résolutions de l'Assemblée générale sur l'examen quadriennal des activités opérationnelles de développement.

19. En l'absence de données comparables recueillies auprès de diverses entités aux fins de l'estimation des ressources consacrées aux fonctions d'appui administratif et de la détermination des possibilités de réaliser des gains d'efficacité, ce sont les données collectées par le Secrétaire général qui ont été exploitées. Ce dernier avait chargé des experts de recueillir des données pertinentes suite à l'adoption de la résolution 71/243, en premier lieu en vue de faire rapport sur les fonctions et capacités qui, dans le système de développement des Nations Unies, sont destinées à promouvoir la réalisation du Programme 2030 et, en second lieu, de formuler des propositions plus détaillées sur les modalités de fonctionnement à mettre en œuvre dans le cadre du repositionnement de ce système. L'Inspecteur a demandé que le CCI ait accès à ces données, et le cabinet du Secrétaire général a accédé à cette requête. Avec l'aide d'un consultant, elles ont été mises à jour et validées auprès des entités participantes du CCI qui avaient répondu, et ont été complétées par les données reçues des deux entités qui n'avaient pas répondu à la demande initiale, ce qui a porté le total à 13¹¹. En ce qui concerne les entités qui n'ont pas répondu, des estimations se fondant sur l'examen des fonctions et des capacités ont été utilisées.

20. En s'appuyant sur les réponses aux questionnaires, l'Inspecteur a procédé à 208 entretiens avec des responsables des entités participantes et a également sollicité l'avis des mécanismes interorganisations suivants : Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement durable, Comité de haut niveau sur la gestion du CCS, Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), Organisation internationale du Travail (OIT), Organisation mondiale de la Santé (OMS), PNUD, Programme alimentaire mondial (PAM), Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, et les organisateurs des équipes de travail thématiques mises en place par le Groupe des innovations

¹¹ FAO, FNUAP, HCR, OIT, OMS, ONUDI, ONU-Femmes, PAM, PNUD, PNUE, UNESCO, UNICEF et UNOPS.

institutionnelles du Groupe des Nations Unies pour le développement. Des missions ont été organisées auprès de bureaux du Siège, de certaines équipes de pays des Nations Unies et de centres de services intégrés à Bangkok, Brasilia, Copenhague, Hanoï, Kigali, Mbabane, New York, Paris, Praia, Pretoria et Rome. L'Inspecteur s'est également entretenu avec des experts des services partagés dans le secteur privé.

21. Il a été demandé aux entités participantes de formuler des observations sur le projet de rapport, et il en a été tenu compte dans la mise au point du texte définitif. Conformément à l'article 11.2 du statut du CCI, le présent rapport a été mis au point après concertation entre les Inspecteurs, de façon que les conclusions et recommandations qui y sont formulées soient soumises au jugement collectif du Corps commun.

22. Le rapport contient 10 recommandations, dont 8 s'adressent aux chefs de secrétariat d'entités du système des Nations Unies et 2 aux organes délibérants. Pour faciliter le traitement du rapport et la mise en œuvre des recommandations qui y figurent, ainsi que leur suivi, l'annexe 2 comporte un tableau indiquant les recommandations qui concernent chaque entité et indiquant si elles sont adressées à son organe délibérant ou à son organe directeur, ou à son chef de secrétariat.

23. L'Inspecteur tient à exprimer ses remerciements à toutes les personnes qui lui ont apporté leur concours aux fins de l'établissement du présent rapport et, en particulier, à celles et ceux qui ont participé aux entretiens, ont répondu aux questionnaires et ont si généreusement fait profiter le CCI de leur expérience et de leurs compétences. Il prend également acte avec satisfaction de l'appui financier fourni aux fins de l'examen par le Gouvernement suisse et l'UNICEF.

C. Le contexte du Programme 2030

24. Pour faciliter le placement de la présente étude dans le contexte stratégique approprié, toutes les entités participantes ont été priées d'indiquer dans quelle mesure la coopération interorganisations dans la fourniture de services d'appui administratif pouvait contribuer à améliorer le degré d'intégration des activités d'exécution des programmes tel qu'exigé par le Programme 2030. Les réponses qu'ils ont données ont permis de dégager trois éléments principaux : la possibilité de réaliser des gains d'efficacité et des économies susceptibles de libérer des ressources pouvant être affectées à des fonctions liées aux programmes ; quelques organisations ont appelé l'attention sur le lien plus solide existant entre la fourniture des services et l'appui stratégique, et sur le renforcement des capacités spécialisées qui pouvaient être exploitées avec profit par d'autres ; enfin, certaines organisations ont appelé l'attention sur les limitations à la prestation de services intégrés, attribuables aux différences existant au niveau des contextes structurels, réglementaires et de gouvernance.

25. Le degré d'attention accordé aux questions relatives aux modalités de fonctionnement dans le cadre du Programme 2030 a augmenté suite à la publication des rapports du Secrétaire général sur le repositionnement du système des Nations Unies pour le développement¹² et à l'adoption de la résolution 72/279 de l'Assemblée générale. L'avènement d'une nouvelle génération d'équipes de pays, la mise en œuvre d'une méthode inédite de détermination de la présence dans un pays, et le réexamen du rôle et des capacités des bureaux multipays, ainsi que l'allocation des ressources qui leur sont nécessaires sont autant de facteurs qui justifient le recours à des modalités administratives et d'appui appropriées.

26. Dans la plupart des visites et entretiens que l'Inspecteur a menés auprès des équipes de pays des Nations Unies, il a eu l'occasion de constater que le Programme 2030 et son contexte avaient suscité une prise de conscience aiguë, et que les attentes exprimées au sujet de la participation à des efforts de coopération consacrés aux fonctions d'appui administratif étaient dûment prises en compte.

¹² A/72/124-E/2018/3 et A/72/684-E/2018/7.

II. Ampleur des possibilités de réaliser des gains d'efficacité grâce à la coopération interorganisations

27. Lors de son examen des possibilités de réaliser des gains d'efficacité grâce à la coopération interorganisations, l'Inspecteur a estimé utile de présenter des informations sur les ressources consacrées aux fonctions d'appui et sur l'ampleur potentielle des avantages qui pourraient en découler. Cela permettrait de définir clairement l'importance de ces possibilités et des priorités qu'elles pourraient représenter. On aurait toutefois tort de ne considérer les possibilités de réaliser les gains d'efficacité offerts par la coopération interorganisations que sous l'angle des économies financières attendues. Dans le cadre d'un rapport établi récemment sur la mise en place de centres de services dans le système des Nations Unies, le CCI a constaté que lors de la conception et de la présentation de ces initiatives, les entités ont défini toute une série d'objectifs qualitatifs, au nombre desquels figuraient l'amélioration de la qualité des services, la spécialisation, l'amélioration de la gestion des risques et le recentrage des activités sur les missions à mener, même si les organes délibérants semblaient s'intéresser surtout aux économies financières¹³. La mise en commun d'activités telle qu'elle est envisagée par le Secrétaire général met également l'accent sur la qualité des services, la satisfaction des clients et le respect de la mesure des risques et des contrôles y relatifs et, plus important encore, sur le fait que cela permettrait aux entités des Nations Unies de se concentrer sur leurs mandats et leurs fonctions liées aux programmes¹⁴. Il importe de comprendre que les possibilités à prendre en compte à l'heure actuelle doivent englober la nécessité de réaliser de tels objectifs qualitatifs.

28. Il convient de mettre systématiquement l'accent sur les aspects qualitatifs lors de la refonte des modalités de fonctionnement en s'appuyant sur des mécanismes interorganisations communs, car c'est ainsi qu'il sera possible de justifier la participation. Une réforme des modalités de fonctionnement qui semble produire des économies en réduisant les capacités sur le terrain suite à un transfert du fardeau à supporter au personnel chargé des programmes ne saurait être envisagée. Une constatation qui a été faite à maintes reprises lors des entretiens qui ont été menés aux fins de la présente étude est que les organisations sont particulièrement disposées à collaborer si les résultats obtenus sont meilleurs. On n'a pratiquement recensé aucun cas dans lequel un répondant estimait que le fait qu'un service ou un bien était « moins coûteux » était le seul critère à prendre en considération pour décréter qu'il était « meilleur ». Pour réaliser ces objectifs, il faut pouvoir s'appuyer sur une évaluation objective des résultats et sur des systèmes transparents de communication de l'information. Des suggestions sur les modalités de suivi des résultats et de communication de l'information sont formulées au chapitre VII.

29. Il est évident que les aspects financiers présentés par les possibilités d'améliorer l'efficacité revêtent, eux aussi, une importance cruciale. À ce stade, il n'est tout simplement pas possible de déterminer avec précision les économies qui pourraient être réalisées en appliquant des modalités de fonctionnement plus efficaces suite à un renforcement de la coopération interorganisations. Trois facteurs limitatifs ressortent tout particulièrement, à savoir : l'absence de données globales et comparables, parmi les entités, quant aux ressources consacrées à ces fonctions ; le manque de données de référence sur les niveaux actuels d'efficacité des modalités de fonctionnement ; et le manque de clarté quant à la question de savoir s'il existe des besoins opérationnels qui ne sont peut-être pas suffisamment satisfaits dans une structure de services communs. L'analyse des données disponibles montre que les ressources financières et humaines consacrées aux fonctions d'appui administratif sont importantes, et que les possibilités de réaliser des gains d'efficacité sont vastes, ce qui justifie les efforts à entreprendre pour procéder à des analyses et recueillir des données.

30. Les organisations sont dépourvues d'une définition commune des fonctions d'appui administratif, et elles appliquent des méthodes différentes pour classer les ressources consacrées à ces fonctions et établir une correspondance entre les désignations de poste et

¹³ JIU/REP/2016/11.

¹⁴ Voir A/72/684-E/2018/7, par. 46.

les fonctions qui sont accomplies. Cela ne fait qu'aggraver les difficultés à surmonter pour se faire une vue d'ensemble de la situation en se fondant sur des informations suffisantes. Étant donné qu'aux fins de l'établissement du présent rapport, il a été nécessaire de présenter des ordres de grandeur plutôt que de tout décrire jusque dans les moindres détails, l'approche choisie a consisté à tenter de s'inspirer des données recueillies par le Secrétaire général suite à l'adoption de la résolution 71/243.

31. Le cabinet du Secrétaire général a permis au CCI d'avoir accès à ces données. Avec l'aide d'experts, le CCI les a adaptées en y ajoutant les informations fournies par les entités qui n'avaient pas répondu à l'enquête du Secrétaire général, en validant les données avec elles et en ajustant les fonctions en cause pour faire en sorte que l'approche utilisée soit équilibrée. Les figures explicatives faisant partie du présent rapport indiquent la source des données.

32. Il convient de souligner que les sondages dont les résultats ont été utilisés ont été menés au cours d'une courte période et que les entités ont des vues différentes sur ce qui constitue la combinaison idéale de fonctions qu'il faut représenter et sur le degré d'exactitude à atteindre, aux fins de l'élaboration des politiques, pour les données qui avaient été rassemblées. Le présent rapport s'inspire de ces données pour projeter un éclairage sur l'ampleur des ressources en cause et sur les possibilités de réaliser des gains d'efficacité. **Le nombre des variables en jeu est trop élevé pour que l'on puisse tracer une ligne droite entre une estimation d'une gamme de possibilités et un résultat exploitable. La définition de ces possibilités avec un degré de précision plus élevé devrait être un objectif prioritaire des travaux de planification qui se poursuivront à l'avenir.** Compte tenu des limitations inhérentes aux données utilisées, le présent rapport donne des informations agrégées plutôt que des renseignements sur ce qui se fait dans telle ou telle organisation, et il n'utilise pas les données pour tirer des conclusions sur le degré d'efficacité des activités qui y sont entreprises.

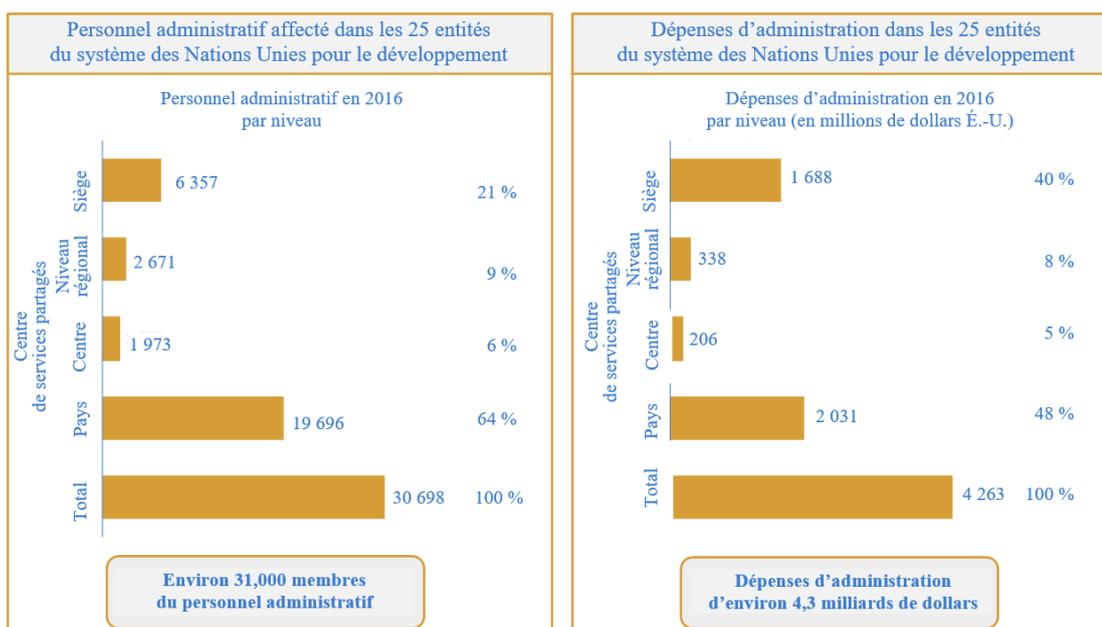
A. Ressources consacrées aux services d'appui administratif

33. Selon les données recueillies en 2016 auprès de 23 entités, environ 4,3 milliards de dollars (13,4 % des dépenses totales) et 30 698 membres du personnel (20,2 % de l'effectif total) sont affectés à des fonctions d'appui administratif (voir tableau 1 et fig. I). Un peu moins de la moitié de l'ensemble des dépenses sont faites au niveau des pays, tandis que près des deux tiers du personnel administratif y sont également déployés. Ensemble, le FNUAP, le HCR, le PAM, le PNUD et l'UNICEF représentent 79 % des dépenses effectuées au niveau des pays, et 74 % de l'effectif.

Tableau 1

	Dépenses (en millions de dollars É.-U.)	Personnel
Dépenses totales	31 684	151 960
Fonctions d'appui administratif	4 263	30 698
Dépenses et personnel d'administration en tant que part du total (%)	13,4	20,2

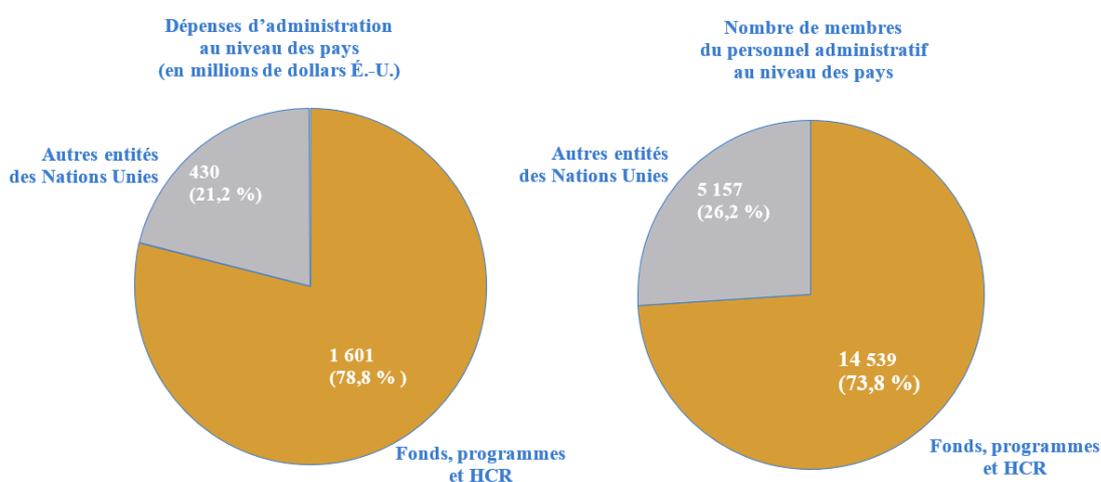
Figure I



Sources : Données fournies au Secrétaire général par 10 entités dans le cadre de l'élaboration de ses rapports sur le repositionnement du système des Nations Unies pour le développement.

Remarque : Les chiffres ayant été arrondis, le montant total des pourcentages peut ne pas être toujours égal à 100.

Dépenses et personnel d'administration au niveau des pays



Fonds et programmes : FNUAP, HCR, ONU-Femmes, PAM, PNUD et UNICEF.

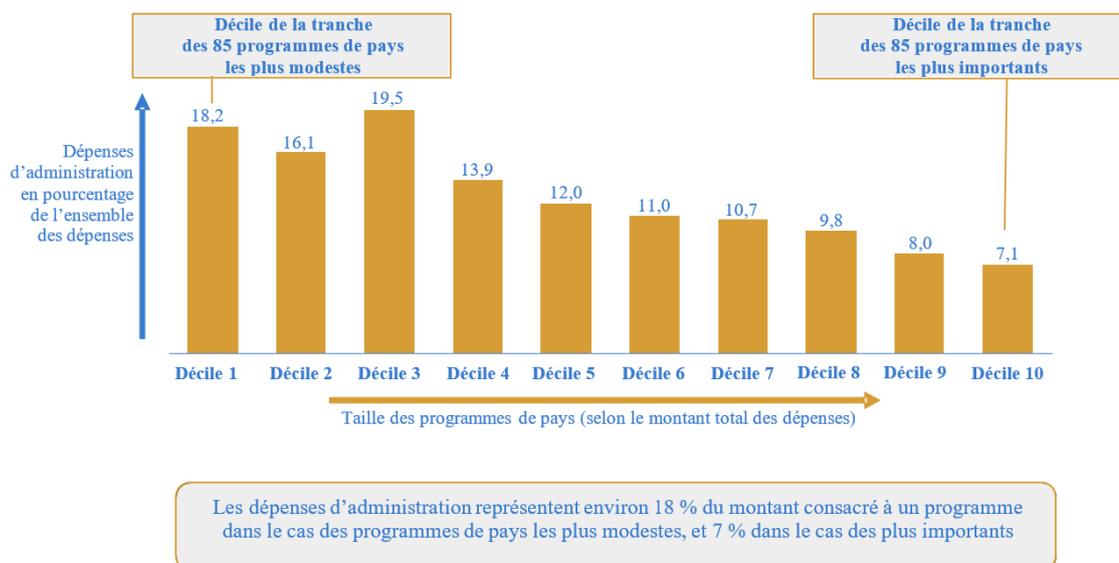
Autres entités des Nations Unies : CEA, CEE, CEPALC, CESAP, CESAO, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Organisation internationale pour les migrations (OIM), Organisation internationale du travail (OIT), Organisation mondiale de la Santé (OMS), ONU-Femmes, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), ONUSIDA, Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), UNESCO, UNOPS et Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA).

B. Ampleur des possibilités de réaliser des gains d'efficacité grâce à la coopération interorganisations

34. Pour commencer, les données montrent que des économies d'échelle peuvent être réalisées lorsque les fonctions administratives facilitent l'exécution des programmes de grande envergure. Les dépenses d'administration représentent environ 18 % de l'ensemble des dépenses effectuées au titre des programmes dans les plus petits pays, et environ 7 % dans les plus grands (voir fig. II). Chacun des déciles représente 10 % des programmes à l'intérieur d'une fourchette de dépenses.

Figure II

Dépenses d'administration des bureaux de pays exprimées en pourcentage de l'ensemble des dépenses, pour 847 programmes de pays de différentes tailles



Source : FAO, FNUAP, HCR, OIT, OMS, ONUDI, ONU-Femmes, PAM, PNUD, PNUE, UNESCO, UNICEF

C. Économies potentielles découlant de la coopération interorganisations dans les services d'appui administratif

35. L'analyse présentée ci-après indique que des économies de 15 à 25 % pourraient être réalisées sur les coûts des services d'appui administratif au niveau des pays, ce qui représenterait de 300 à 500 millions de dollars pour l'ensemble du système des Nations Unies pour le développement. Il s'agit là d'une fourchette de valeurs, et non d'une prévision ou d'une prédiction. Abstraction faite des limitations inhérentes aux données agrégées, les renseignements qui peuvent être exploités dépendent de la formulation minutieuse des diverses options à envisager lors de la mise en œuvre de dispositifs d'appui susceptibles de satisfaire les besoins des principaux acteurs en matière de programmes.

Trois méthodes ont été utilisées pour procéder aux estimations ; elles sont fondées sur les améliorations internes, le regroupement des services et la définition de points de référence externes.

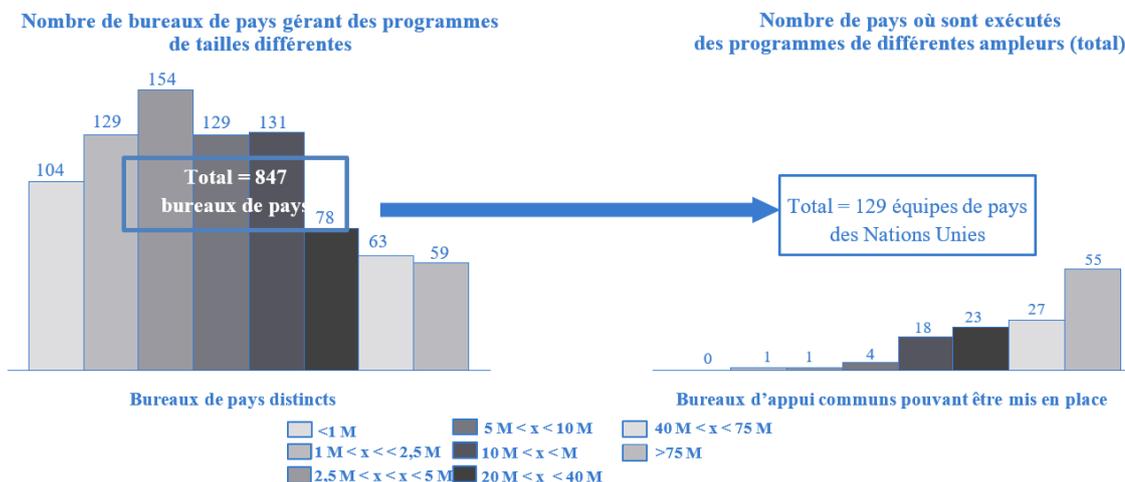
Améliorations internes

36. La première condition à remplir consiste à vérifier si des économies d'échelle sont réalisables en supposant qu'il existe un centre administratif par pays pour fournir tous les services requis par l'ensemble de l'équipe de pays des Nations Unies, plutôt que de compter sur des structures d'appui administratif dépendant d'entités distinctes. Comme la figure III l'indique, les entités faisant partie de l'échantillon exercent leurs

Montant estimatif total des économies pouvant être réalisées grâce à l'intégration au niveau des pays : 20,8 %.

activités dans le cadre de 847 programmes de pays entrepris dans 129 pays. Si leurs fonctions administratives devaient être regroupées de manière à confier leur exercice à 129 bureaux d'appui au lieu des 847 qui sont actuellement en place, le gain d'efficacité serait d'environ 20,8 %. Si l'efficacité est le principal critère pris en compte, il vaut la peine de noter qu'à l'heure actuelle, sur les 847 programmes de pays des entités, 104 impliquent des dépenses inférieures à 1 million de dollars (graphique de gauche, fig. III), tandis qu'avec un dispositif intégré, aucun programme de pays n'impliquerait un budget inférieur à 1 million de dollars (graphique de droite, fig. III).

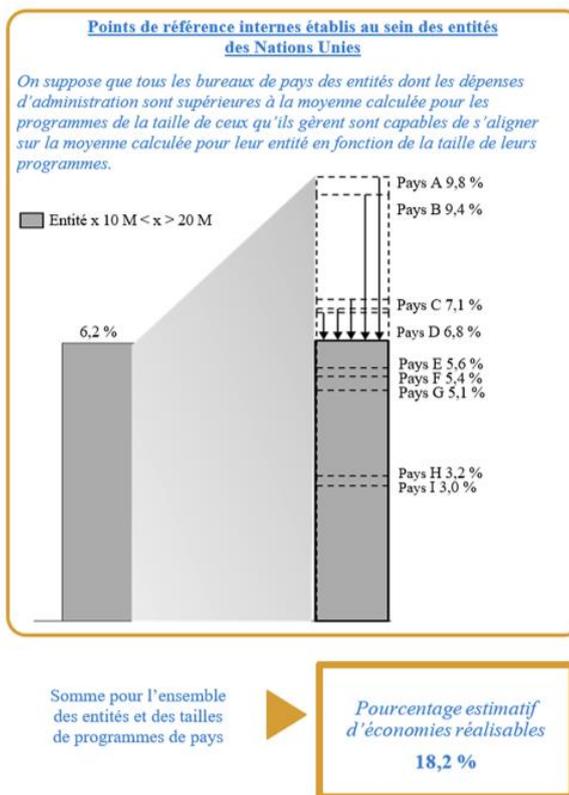
Figure III



Source : Réponses de la FAO, du FNUAP, du HCR, de l'OIT, de l'OMS, d'ONU-Femmes, du PAM, du PNUD, de l'UNICEF et de l'UNOPS.

37. Un second aspect de l'analyse consiste à estimer le montant des économies qui pourraient être réalisées si tous les bureaux de pays des entités dont les dépenses d'administration sont supérieures à la moyenne calculée en fonction de la taille des programmes qu'ils gèrent réduisaient leurs dépenses d'administration pour les ramener au niveau moyen calculé pour leur entité et en fonction de l'ampleur de leurs programmes.

Figure IV



* Entité x 10 m < x < 20 m (exemple d'une entité dont les programmes de pays impliquent des dépenses comprises entre 10 et 20 millions de dollars).

38. L'analyse des données fournies par la FAO, le FNUAP, le HCR, l'OIT, l'OMS, ONU-Femmes, le PAM, le PNUD, l'UNICEF et l'UNOPS a révélé qu'avec des dépenses d'administration s'élevant à 1,7 milliard de dollars en 2016 au niveau des pays, on estimait à 18,2 % les économies totales réalisables sur ces dépenses grâce à des améliorations internes.

Économies totales réalisables sur les dépenses d'administration grâce à des améliorations internes, selon les estimations : 18.2 %

Regroupement des services

39. Selon cette approche, il faudrait procéder à un regroupement des services ; en effet, si elles pouvaient être exercées à distance, les fonctions seraient transférées à un centre de services partagés au niveau mondial ou régional. Les services exigeant une présence sur place qui se prêtent à l'utilisation d'un système de fourniture commun seraient assurés par des centres intégrés au niveau des pays¹⁵.

Estimation des économies potentielles totales sur les dépenses d'administration grâce au regroupement des services : 5 à 15 %.

40. Lorsque les économies concernent les effectifs administratifs en poste dans trois pays pris comme échantillons, on peut s'attendre à ce que les économies réalisables soient comprises entre 5 et 15 % (voir annexe I, fig. III). Aux fins de l'élaboration d'une estimation, on suppose que ce potentiel pourrait exister dans tous les pays.

Application de critères de référence externes

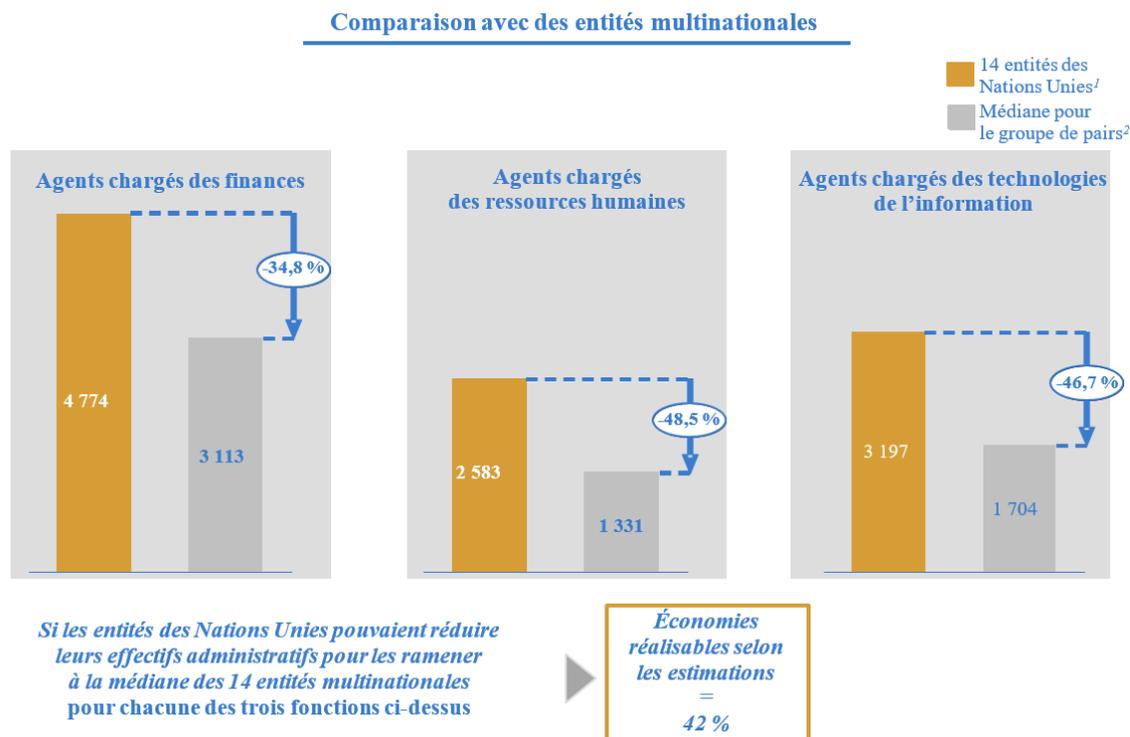
41. On a comparé les résultats obtenus avec 14 entités du système des Nations Unies (les 10 énumérées ci-dessus et le Fonds international de développement agricole (FIDA), l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) et l'ONUDI) à ceux se rapportant à 14 entités multinationales¹⁶ dont les dépenses de fonctionnement sont comprises entre 200 millions de dollars et 17,5 milliards de dollars et dont les effectifs en équivalents temps plein sont compris entre 2 370 et 139 500 personnes. Si les entités des Nations Unies réussissaient à réduire leurs effectifs administratifs pour les ramener à la médiane des 14 organisations multinationales, on estime que les économies réalisables seraient de 42 % (voir fig. V).

Économies totales réalisables, selon les estimations, sur les dépenses d'administration en appliquant des critères externes : 42 %.

¹⁵ On suppose que les postes relevant de centres de services partagés sont moins coûteux (80 % de moins) et que leur taux d'efficacité est 1,5 fois plus élevé que celui des postes relevant des bureaux de pays. On suppose que les postes relevant des centres fonctionnant au niveau des pays entraînent les mêmes dépenses et que leur taux d'efficacité est 1,2 fois plus élevé que celui des postes relevant de bureaux de pays.

¹⁶ Le groupe de pairs, considéré du point de vue de sa composition sectorielle, comprend des organisations spécialisées dans les services financiers, la logistique, les services aux entreprises et les services de haute technologie.

Figure V



¹ FAO, FIDA, FNUAP, HCR, OACI, OIT, OMT, ONUDI, ONU Femmes, PAM, PNUD, PNUE, UNICEF et UNOPS.

² Le groupe de pairs comprend 14 entités multinationales dont les dépenses de fonctionnement sont comprises entre 200 millions de dollars et 17,5 milliards de dollars, et dont les effectifs en équivalents plein temps sont compris entre 2 370 et 139 500 personnes. Le groupe de pairs, considéré du point de vue de sa composition sectorielle, comprend des entités spécialisées dans les services financiers, la logistique, les services aux entreprises et les services de haute technologie.

D. Estimation globale effectuée en appliquant les trois méthodes décrites ci-dessus

42. Les trois méthodes mises à l'épreuve indiquent que des gains d'efficacité compris entre 5 et 15 %, et pouvant même atteindre 42 % dans certains cas, peuvent être réalisés. Une fois que les corrélations nécessaires ont été établies entre les résultats obtenus avec ces trois méthodes différentes, il est raisonnable de considérer que des économies potentielles comprises entre 15 et 25 % peuvent être réalisées, ce qui représente un montant se situant entre 300 et 500 millions de dollars, sur les dépenses afférentes aux activités d'appui administratif au niveau des pays.

43. On se rappellera que les économies globales réalisables sur les dépenses d'administration grâce à des améliorations internes sont, selon les estimations, de 18,2 % et, grâce à l'intégration au niveau des pays, de 20,8 %. Le résultat cumulatif de ces mesures devrait être d'environ 39 %. Il s'agirait cependant là d'une surestimation étant donné qu'il est peu probable qu'une structure administrative unique puisse être implantée dans chaque pays, les équipes de pays pouvant avoir des raisons qui leur sont propres d'encourir des dépenses d'administration supérieures à la moyenne, et compte tenu du fait qu'il y aurait probablement un chevauchement entre les sources d'économies réalisables en appliquant les deux approches en question, de sorte que le montant total des économies projetées serait inférieur à la somme des deux valeurs en cause.

44. Selon les estimations, les gains d'efficacité réalisables en regroupant les services sont compris entre 5 et 15 %. Il est probable qu'il s'agit là d'une sous-estimation étant donné que les centres de services partagés peuvent généralement atteindre un taux d'efficacité plus élevé qu'on ne le pense, par exemple grâce à une spécialisation accrue du personnel.

Estimation des économies globales :
de 15 à 25 %, soit de 300 à 500 millions de dollars pour l'ensemble du système des Nations Unies

45. L'application de critères de référence externes permet d'estimer à 42 % les économies réalisables, mais il est peu probable qu'un tel résultat puisse se concrétiser étant donné que les organisations du système des Nations Unies ne seraient probablement pas en mesure d'atteindre le même niveau d'efficacité que leurs homologues du secteur privé en raison des différences existant au niveau des besoins, de la gouvernance, des procédures et des règles. Les entités du secteur privé exercent leurs activités dans des conditions différentes, fonctionnent à une autre échelle et ont la faculté de quitter les endroits où elles sont implantées. Par ailleurs, il peut arriver que des entités des Nations Unies exercent leurs activités dans un plus grand nombre de pays et avec des équipes plus petites que leurs homologues du secteur privé, ce qui se traduit par une hausse des dépenses afférentes aux structures dont les entités des Nations Unies ont besoin. Ces dernières sont également plus susceptibles de conserver une présence destinée à appuyer les mandats selon des modalités que les entités à but lucratif pourraient juger incompatibles avec leurs objectifs. C'est pour ces raisons qu'il pourrait s'avérer nécessaire d'appliquer des paramètres d'efficacité différents aux entités du système des Nations Unies.

E. Nécessité de combler les lacunes en matière de données

46. Il faut remédier progressivement aux lacunes importantes existant au niveau des données. En ce qui concerne le membre « ressources » de l'équation, il est difficile de voir comment une analyse des modalités de fonctionnement et des activités de planification de la coopération entre les entités peut être menée à bien sans une compréhension commune des fonctions apparentées et des ressources qui leur sont consacrées. Il est essentiel de combler ces lacunes pour pouvoir entreprendre une réforme soutenue des modalités de fonctionnement en se fondant sur des informations factuelles, afin d'évaluer les résultats et de promouvoir la transparence et la responsabilisation. **La collecte des données pertinentes pourrait être utilement prise en compte lors de la planification des mesures que le Comité de haut niveau sur la gestion et le Groupe des Nations Unies pour le développement durable souhaitent appliquer aux fins de la conception du cube de données dont on aura besoin à l'avenir pour analyser les résultats obtenus par le système des Nations Unies dans le cadre de la réalisation des objectifs de développement durable.** Des données utilisables à l'appui des analyses portant sur la qualité des services et l'intérêt que présentent ces derniers pour les usagers sont également nécessaires pour suivre les résultats et stimuler le processus de changement à l'avenir. Ces données permettraient également d'effectuer des estimations plus réalistes des gains d'efficacité que l'on peut espérer obtenir.

47. Ces éléments contribueraient également à rehausser le profil d'efficacité administrative pour en faire une priorité institutionnelle. Le système actuellement utilisé par certaines entités, notamment les fonds et programmes des Nations Unies et le HCR, pour communiquer des informations sur la part des ressources consacrées à la gestion et à l'administration, à l'appui aux programmes et aux activités de programme est un artefact des régimes de classification des coûts et n'est pas un indicateur de l'efficacité administrative. Ces classifications des coûts peuvent permettre d'en savoir plus sur la part des ressources qui sont directement affectées aux activités de programme, mais les fonctions administratives et celles relatives aux modalités de fonctionnement sont généralement, et largement, financées à partir de chacun de ces flux (voir également les paragraphes 102 à 104 ci-après).

Recommandation 1

Les chefs de secrétariat, en coordination avec le Président du Groupe des Nations Unies pour le développement durable et en vue d'adopter une démarche cohérente à l'échelle du système, devraient, d'ici à la fin de 2020, améliorer les systèmes existants ou en mettre en place de nouveaux pour identifier avec précision les ressources consacrées aux services d'appui administratif, quelles que soient la source de financement et la classification des coûts, et indiquer comment définir et évaluer l'efficacité.

Recommandation 2

Les organes délibérants devraient demander aux chefs de secrétariat d'élaborer des indicateurs et des objectifs de résultats pour améliorer la prestation des services d'appui administratif et d'afficher publiquement les résultats.

48. Dans l'idéal, les entités devraient collaborer en vue de formuler un ensemble commun d'indicateurs de résultats de base auxquels elles pourraient en ajouter d'autres qui leur seraient propres. Toutefois, même s'il est souhaitable d'adopter une approche commune, il faut se rendre compte qu'un tel processus risque de prendre un certain temps, et éviter qu'il n'entraîne, pour les chefs de secrétariat, des retards dans la prise de mesures destinées à améliorer les résultats et à faire connaître ceux qui ont été obtenus par leur entité. Les chefs de secrétariat sont également priés instamment d'élaborer et d'utiliser des informations destinées à indiquer clairement le coût des produits administratifs. L'Office des Nations Unies à Genève et l'OMS ont pris des mesures utiles, encore qu'incomplètes, dans ce sens. Le calcul du coût des services permettrait de disposer d'une base plus transparente pour la tarification des services par ceux qui les fournissent. Le PNUD indique qu'il a mis au point les systèmes nécessaires pour faciliter l'évaluation de la qualité et des coûts des services, et il estime que ceux-ci peuvent être aisément adaptés en vue d'être utilisés par toutes les entités.

III. Résultats obtenus au niveau des pays

49. **L'examen des résultats obtenus au niveau des pays présenté ci-dessous permet d'aboutir à la conclusion que les progrès accomplis dans l'amélioration de l'efficacité par la mise en commun d'activités au niveau des pays ont été modestes.** Plusieurs difficultés doivent être surmontées pour réaliser des gains d'efficacité tel que souligné ci-après. Les recommandations visant à faire face à ces difficultés sont présentées ensemble à la fin de ce chapitre compte tenu des rapports d'interdépendance qui existent entre elles.

A. L'utilisation de services communs est prévue depuis longtemps

50. L'utilisation de services communs, de même que la création de liens les rattachant à des locaux communs, est envisagée depuis la mise sur pied du système des Nations Unies. Dans l'un de ses rapports antérieurs, le CCI a rappelé que la règle selon laquelle les entités des Nations Unies doivent se doter de locaux et de services communs est énoncée dans les accords régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées, conclus et ratifiés progressivement depuis 1946 par les organes directeurs de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées¹⁷. Dans ces accords, l'article type relatif aux services administratifs et techniques prévoit notamment que l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées reconnaissent que, afin d'unifier les méthodes administratives et techniques et de faire le meilleur usage possible du personnel et des ressources, il est souhaitable d'éviter, dans toute la mesure possible, la création de services qui se fassent concurrence ou qui fassent double emploi¹⁸. L'accord conclu entre l'Organisation des Nations Unies et l'ONUDI est allé plus loin encore, en ce sens qu'il a indiqué que les organisations détermineraient la possibilité de maintenir ou de mettre en place des installations et moyens ou des services communs dans certains domaines, y compris la possibilité pour une organisation de fournir ces installations et moyens ou services à une ou plusieurs autres organisations, et de déterminer la manière la plus équitable de financer ces installations et moyens ou services¹⁹. En 1994 déjà, l'Inspecteur avait eu la clairvoyance d'envisager un réseau mondial de centres de services communs pour le système des Nations Unies qui mettrait pleinement à profit la nature et la présence universelles des organisations afin de réduire leurs coûts de fonctionnement²⁰.

51. Compte tenu des nombreux événements qui ont eu lieu au cours des décennies écoulées, il ne vaudrait pas la peine d'entreprendre une enquête juricomptable sur des faits qui remontent à un passé lointain. Toutefois, les observations faites il y a cinquante ans dans le premier rapport du CCI sur les services communs sont toujours d'actualité.

« Il semble évident que les fonctions administratives des représentants de pays de diverses entités des Nations Unies devraient être coordonnées et unifiées dans toute la mesure du possible, étant donné qu'un tel processus ne peut que déboucher sur une augmentation d'efficacité, sans parler des économies réalisables. Cela a été reconnu dans le passé, et divers principes ont été énoncés par le [Comité administratif de coordination] et d'autres entités au sein desquelles les représentants résidents du PNUD devaient jouer un rôle de coordination, en particulier en ce qui concerne les services « d'intendance » et les questions administratives. »

« Il ne faut épargner aucun effort pour accueillir tous les membres de la famille des Nations Unies dans un seul et même bâtiment ... quand tous pourront travailler côte à côte, ils profiteront de l'avantage psychologique que confère, pour les divers services des Nations Unies, le sentiment d'appartenir à une famille dont les membres participent à un effort commun. »

¹⁷ JIU/REP/94/8.

¹⁸ Ibid., par. 2.

¹⁹ Résolution 40/180 de l'Assemblée générale, annexe, art. 14 d).

²⁰ Voir JIU/REP/94/8, par. 89.

« Toutes les **activités administratives et financières accomplies pour la famille des Nations Unies tout entière (outre les services « d'intendance » communs) devraient être centralisées en un seul et même lieu** ... qui pourrait être le bureau du représentant résident du PNUD. »

« Cela pourrait nécessiter **l'adoption de règles administratives et financières unifiées, ou l'adaptation de règles existantes**. Si cette façon de procéder est conçue et adoptée de manière réfléchie, on peut être assuré que des économies considérables seront réalisées car il sera alors possible d'éviter les doubles emplois. »

« Les Inspecteurs ... **ont constaté que les entités des Nations Unies avaient plus tendance à se faire concurrence qu'à coopérer et à coordonner leurs activités.** »²¹

B. Il ne suffit pas de concentrer les efforts sur ce qui se fait au niveau des pays

52. Les contraintes qui pèsent sur la mise en commun d'activités au niveau des pays, découlant de différences dans les politiques, procédures et systèmes d'une entité à l'autre, d'un manque d'orientation et d'appui de la part des sièges, et de coûts de transaction élevés à supporter pour trouver des solutions locales aux difficultés rencontrées et mettre ainsi de telles modalités en œuvre sont les dénominateurs communs de l'expérience vécue à l'échelon national. Ces obstacles étaient déjà présents avant la publication du rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies, qui avait recommandé d'entreprendre l'initiative « Unis dans l'action » ; ils ont figuré en bonne place dans les conclusions de l'examen de cette initiative, et ils sont toujours présents à l'heure actuelle. L'évaluation présentée ci-après appelle l'attention sur le fait que des approches non intégrées persistent toujours dans le domaine de la prestation des services.

53. Dans son rapport de 2001 sur l'examen triennal des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, le Secrétaire général a indiqué qu'**un cap décisif reste encore à franchir. Les mentalités et méthodes de travail des organismes du système sont encore tributaires des règles et procédures propres à chaque entité, si bien qu'à ce stade, seules de plus vigoureuses initiatives dirigées émanant du siège des organismes permettront d'avancer**²². Le rapport présenté ultérieurement par le Groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence à l'échelle du système des Nations Unies a appelé instamment l'attention sur la coopération dans le domaine des modalités de fonctionnement et a stimulé l'intérêt et les activités des organes délibérants, des organisations et des mécanismes interorganisations tels que le CES²³, qui a élaboré un plan d'action destiné à appuyer la coopération au niveau des pays et à améliorer l'efficacité par le recours à des mécanismes et programmes mondiaux.

54. Bien qu'il soit à l'origine des projets pilotes de l'initiative « Unis dans l'action », le Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies a également reconnu que les changements qu'il avait recommandé d'apporter au niveau des pays devaient s'appuyer sur une cohérence des fonctions tout aussi forte au niveau central²⁴, et a formulé un certain nombre de recommandations à ce sujet. Toutefois, bien que les projets pilotes à l'échelle des pays aient été poursuivis, un grand nombre des réformes plus approfondies prévues au niveau des sièges pour agir sur les modalités de fonctionnement, par exemple dans les domaines de la gouvernance et du financement, sont restées sans lendemain. L'incapacité de proposer les politiques et orientations nécessaires au niveau institutionnel permet de comprendre plus facilement pourquoi les progrès réalisés dans le cadre du volet « Unis dans l'exécution » de l'initiative « Unis dans l'action », ainsi que dans les initiatives ultérieures, ont été si limités. La concordance entre les conclusions des évaluateurs indépendants de l'initiative « Unis dans l'action » et celles du Secrétaire général est frappante, même si on les connaît depuis longtemps :

²¹ JIU/REP/68/4, p. 3 et 4.

²² Voir A/56/320, par. 54.

²³ E/2011/88.

²⁴ Voir A/61/583, par. 52.

« Les progrès tardent à se faire sentir en raison des mandats limités dont disposent les bureaux de pays pour modifier les procédures et des systèmes incompatibles d'une organisation à une autre. Il faut du temps pour faire évoluer la situation, et les équipes de pays des Nations Unies considèrent souvent que l'appui proposé par les niveaux supérieurs du système est inadapté. »²⁵ (Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, 2012)

« Le fait que chaque organisme obéisse à des règles et à des règlements qui lui sont propres, ait des progiciels de gestion intégrés différents, et qu'à l'échelle des pays, l'obligation de rendre des comptes soit plus verticale qu'horizontale a freiné les efforts ... Il est impératif de lever au plus vite les obstacles d'ordre institutionnel ... qui empêchent de mettre en place des services d'appui de haute qualité... »²⁶ (Secrétaire général, 2012)

« Les fonds, programmes et institutions spécialisées n'ont aucunement progressé ... Il s'agit notamment de l'harmonisation systémique des règles et règlements et de la consolidation des services d'appui au niveau des pays. En conséquence, ... on ne constate toujours aucune tendance visible vers la mise en œuvre de services administratifs communs. »²⁷ (Secrétaire général, 2015)

C. Les progrès ont été modestes

55. L'expérience acquise au niveau des pays est analysée ci-après de trois manières différentes pour permettre de se faire une idée des progrès accomplis sur la voie de l'adoption de modalités de fonctionnement communes au niveau des pays, ainsi que de la situation à l'heure actuelle ; à cette fin, on a procédé à une évaluation globale en tenant compte des progrès réalisés à l'échelle mondiale, examiné les résultats obtenus avec les stratégies relatives aux modalités de fonctionnement, et analysé l'expérience acquise suite aux initiatives intégrées entreprises au niveau des pays au Brésil, au Viet Nam et à Cabo Verde, dont il est fait mention dans les rapports du Secrétaire général en tant qu'exemples d'activités de prestation de services dont on pourrait s'inspirer dans un contexte plus large.

D. Évaluation globale : les activités mises en commun ne représentent toujours qu'une faible part de l'ensemble des activités

56. Dans le présent rapport, l'évaluation de la situation au niveau mondial s'appuie sur des données provenant d'une enquête d'envergure mondiale sur les équipes de gestion opérationnelle qui a été menée en 2017 par le Département des affaires économiques et sociales et dont les résultats ont été publiés au début de 2018 dans le cadre de son système de suivi de la mise en œuvre des résolutions de l'Assemblée générale sur l'examen quadriennal²⁸. Un grand nombre des conclusions contenues dans ce rapport ont déjà été largement rendues publiques dans le rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre de la résolution 71/243 de l'Assemblée générale²⁹. Les principales d'entre elles sont les suivantes :

²⁵ Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, *Independent Evaluation of Delivering as One : Main Report* (New York, 2012), par. 307.

²⁶ Voir A/67/320-E/2012/89, par. 40.

²⁷ Voir A/71/63-E/2016/8, par. 232.

²⁸ Ce questionnaire détaillé, qui a été envoyé à toutes les équipes de gestion opérationnelle, a obtenu un taux de réponse de 88 % (113); l'enquête qu'il concernait était la quatrième menée auprès de ces équipes dans le cadre d'une série visant à évaluer les progrès accomplis sur la voie de la mise en commun d'activités. Suivi de l'examen quadriennal complet : enquête menée en 2017 auprès des équipes de gestion opérationnelle.

²⁹ A/73/63-E/2018/8.

- a) La grande majorité des équipes de pays des Nations Unies gèrent toujours leurs processus relevant des modalités de fonctionnement par l'intermédiaire de services propres aux entités. Les proportions recensées varient de 84 % dans le cas des TIC à 95 % dans celui des ressources humaines³⁰ ;
- b) Une grande proportion d'équipes de gestion opérationnelle n'ont pas élaboré de modalités susceptibles de leur permettre de gérer la plupart des gammes d'activités relevant des services communs³¹ ;
- c) Les équipes de gestion opérationnelle n'effectuent que très peu d'analyses coûts-avantages dans tous les domaines se prêtant à l'établissement d'une coopération portant sur les modalités de fonctionnement ;
- d) Les différences observées au niveau des politiques et procédures (80 %), ainsi que celles constatées en matière de règles et règlements (75 %), sont les deux obstacles signalés le plus souvent ;
- e) Les principales différences fondamentales se situent au niveau des seuils de délégation des pouvoirs pour les achats, du manque d'interopérabilité des progiciels de gestion intégrés, des normes applicables aux TIC et des politiques de recrutement des ressources humaines. Deux tiers des répondants ont indiqué que les divers degrés de délégation de pouvoirs aux chefs des entités créaient des contraintes.

Ces conclusions concordent avec les informations recueillies dans le cadre de l'établissement de la présente étude.

57. Bien qu'il n'y ait aucune dynamique en faveur du regroupement ou de l'intégration des structures, c'est surtout dans les domaines des achats et des services de gestion des installations que des activités ont été mises en commun. Dans la plupart des équipes de pays des Nations Unies, la majorité des entités peuvent tirer parti des accords à long terme que l'une ou l'autre d'entre elles a conclus avec des fournisseurs. Toutefois, la plupart de ces ententes sont conclues exclusivement avec des entités bien définies³², ce qui donne à penser que l'acquisition des biens ou services nécessaires ne dépend pas forcément des besoins regroupés, et qu'un grand nombre d'accords à long terme ne peuvent pas être mis à profit.

E. Sous sa forme actuelle, la stratégie relative aux modalités de fonctionnement donne des résultats insuffisants

58. **Malgré certaines caractéristiques positives, l'approche adoptée pour la stratégie relative aux modalités de fonctionnement n'a pas produit les résultats escomptés. Elle manque d'ambition en ce sens qu'elle ne vise pas à regrouper les activités de prestation de services, qu'elle est fondée sur une méthode d'analyse de rentabilisation estimant des économies qui ne peuvent en fait pas être affectées à d'autres usages, et que les économies qu'elle génère sont d'un niveau modeste, à un point tel qu'elles ne justifient pas toujours les efforts qui ont été consentis pour les obtenir.** La Stratégie relative aux modalités de fonctionnement a été élaborée en 2012 par un organe connu à l'époque sous le nom de Groupe de travail du Groupe des Nations Unies pour le développement sur les pratiques de fonctionnement afin d'harmoniser et de simplifier ces modalités et de faire rapport sur les économies ainsi réalisées³³. Il s'agit là d'un cadre destiné à appuyer les équipes de pays des Nations Unies dans les efforts qu'elles déploient pour appliquer une approche stratégique et axée sur les résultats vis-à-vis de la planification, de la gestion et de la mise en oeuvre de modalités de fonctionnement harmonisées au niveau des pays. Selon le Groupe des Nations Unies pour le

³⁰ Département des affaires économiques et sociales, « Suivi de l'examen quadriennal complet : enquête menée en 2017 auprès des équipes de gestion opérationnelle » (février 2018), p. 11.

³¹ Ibid., p. 13.

³² Ibid., p. 20.

³³ Groupe des Nations Unies pour le développement, « Stratégie du GNUD relative aux activités opérationnelles (BOS), résumé analytique » (septembre 2016), p. 3.

développement, elle constitue un élément d'armature du pilier « Unis dans l'action » des procédures opérationnelles permanentes de ce groupe, tout en étant également applicable dans d'autres situations³⁴.

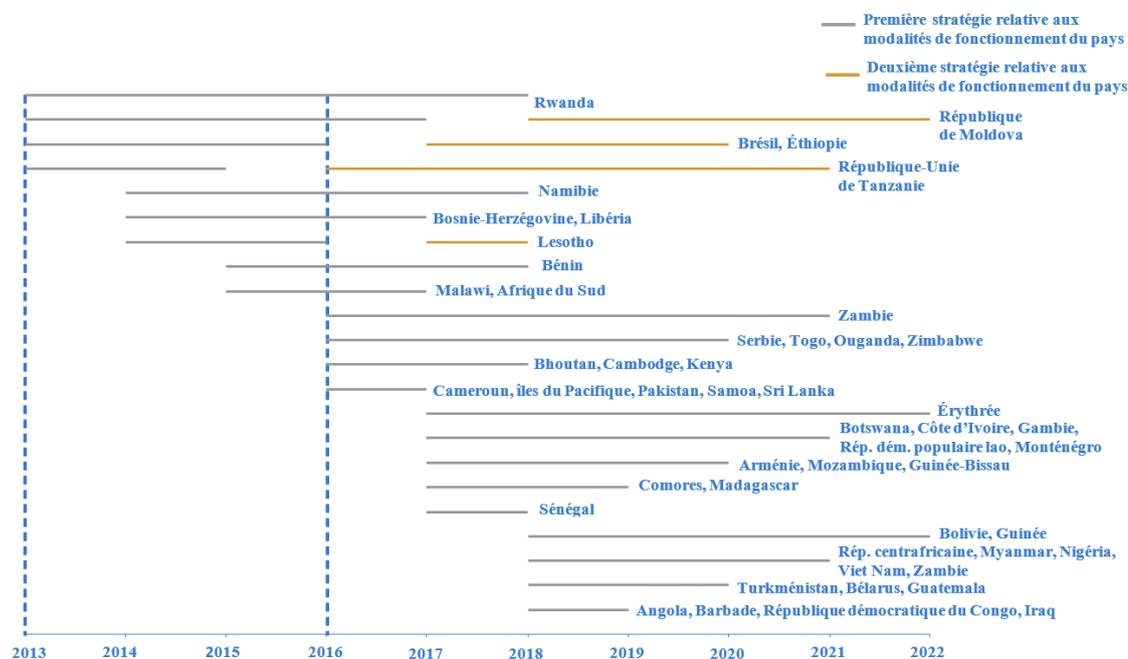
59. La participation à la stratégie est volontaire. La stratégie relative aux modalités de fonctionnement a été conçue pour ne s'appliquer qu'à des services qui sont gérés conjointement, et non pour englober ou remplacer les activités de telle ou telle entité. Les domaines de services communs envisagés sont les achats, les finances, l'information, les TIC, la logistique, les ressources humaines et les services de gestion des installations, y compris les locaux communs. Les principaux objectifs de la stratégie relative aux modalités de fonctionnement sont les suivants :

- Renforcer le lien existant entre la planification des activités relevant des modalités de fonctionnement et les programmes. La stratégie relative aux modalités de fonctionnement et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement doivent être élaborés de manière interdépendante, et exécutés au cours d'un même cycle ;
- Abaisser les coûts en réduisant le nombre de cas de processus répétitifs exécutés par des entités agissant séparément et en tirant parti de la position de négociation adoptée à l'échelle du système lors des achats de biens et de services ;
- Renforcer l'approche factuelle adoptée au moment de prendre des décisions sur les activités relevant des modalités de fonctionnement en utilisant des outils tels que l'analyse coûts-avantages.

60. Le Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement durable indique que des stratégies relatives aux modalités de fonctionnement ont été mises en place par 50 équipes de pays des Nations Unies ou que leur formulation a atteint un stade avancé. Les phases initiales de leur mise en œuvre sont illustrées à la figure VI ci-après.

Figure VI

Stratégies relatives aux modalités de fonctionnement – Calendrier de mise en œuvre



Source : Groupe des Nations Unies pour le développement durable et documents sur les stratégies relatives aux modalités de fonctionnement (dates de début et de fin)

61. Un questionnaire a été envoyé aux 34 équipes de pays des Nations Unies qui, selon les indications fournies au début de 2018 par le Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement durable, avaient mis en place des stratégies relatives aux modalités de

³⁴ Ibid.

fonctionnement (23 réponses ont été reçues). Les conclusions formulées dans le présent rapport s'inspirent de ces réponses, des résultats de l'enquête menée à l'échelle mondiale auprès des équipes de gestion opérationnelle, des entretiens menés avec des membres des équipes de pays des Nations Unies et leurs responsables aux sièges, et des examens internes commandités par le Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement durable.

62. La plupart des équipes de pays des Nations Unies considèrent que le processus d'application de la stratégie relative aux modalités de fonctionnement est laborieux en raison du fait qu'il exige de procéder à des analyses de référence, des besoins et des coûts et avantages distinctes. Une coordonnatrice résidente faisant partie d'une petite équipe de pays a déclaré qu'à son avis, il n'était pas viable d'exiger l'application d'une méthode obligeant les équipes à engager des consultants.

63. Des économies de niveau généralement modeste ont été signalées, tout en étant difficiles à interpréter. La méthode applicable à la stratégie relative aux modalités de fonctionnement est fondée sur une évaluation de l'économie de temps qui, dans la plupart des pays, représente la part la plus importante du total. Cette économie n'est presque jamais convertie en ressources monétaires (par exemple, sous la forme d'une réduction des capacités) qui pourraient être affectées à d'autres usages.

64. Les réponses au questionnaire du CCI indiquent qu'il y a une forte concentration d'économies pécuniaires dans le domaine des achats et des gains d'efficacité qui ne se traduit que rarement par une réduction de l'effectif (annexe I, fig. VI), et que les différences existant entre les entités en matière de stratégies font souvent obstacle à la participation et à l'obtention de résultats tangibles (annexe I, fig. VII à IX). En outre, les équipes de pays des Nations Unies qui avaient emménagé dans des locaux communs ont signalé avoir réalisé des économies de l'ordre de 10 à 50 % sur le coût des installations. Le niveau des économies ainsi faites varie fortement, selon que les nouveaux locaux communs sont occupés gratuitement ou non, que les locaux quittés par les entités étaient occupés gratuitement ou non, et qu'elles devaient payer ou non pour les travaux de construction ou de rénovation exécutés dans les nouveaux locaux communs. Les figures IV à XI faisant partie de l'annexe I présentent plus de détails sur les réponses fournies au questionnaire du CCI sur les résultats obtenus dans le cadre des stratégies relatives aux modalités de fonctionnement.

65. Bien que la participation volontaire à des stratégies relative aux modalités de fonctionnement offre une certaine souplesse aux entités en leur permettant de contribuer au rythme qui leur convient, certaines entités font observer que cela a notamment pour effet de limiter leur degré de participation et de rendre imprévisibles les besoins en services, les coûts connexes et le niveau des recettes, de réduire leur capacité à évoluer et d'affaiblir leur pouvoir de négociation (annexe I, fig. XI).

66. La planification stratégique des activités liées aux modalités de fonctionnement que l'on comptait entreprendre conjointement avec le programme par l'intermédiaire du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement ne s'est pas concrétisée à l'échelle prévue, ce qui n'est pas faute d'avoir essayé, car il y a au moins quelques équipes de pays des Nations Unies qui se sont prêtées à cet exercice. L'équipe de pays en place au Rwanda a accompli des efforts prodigieux pour intégrer la planification des activités et du programme. Certains de ses membres ont fait remarquer que les résultats de ces efforts étaient faibles au regard du temps qui leur avait été consacré. En Tanzanie, une équipe de gestion des programmes et des opérations avait été créée pour combler l'écart entre ces deux domaines d'action, mais elle avait dû cesser de fonctionner à la fin de la période fixée par le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. À titre de remplacement, l'équipe de pays des Nations Unies a chargé des responsables relevant des entités de diriger à la fois l'équipe de gestion opérationnelle et celle ayant compétence pour les programmes, en établissant des liens appropriés par l'intermédiaire de l'équipe de pays.

67. **Le Groupe des Nations Unies pour le développement durable devrait analyser ce qui s'est passé dans certains cas afin de repérer des points d'intersection réalistes entre la planification des programmes et celle des opérations.** Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement est-il présenté à un niveau de généralité trop élevé pour être un moyen pratique d'assurer la concordance entre les modalités de

fonctionnement ? L'enthousiasme clairement manifesté par l'équipe de gestion opérationnelle au Rwanda, qui souhaiterait vivement que la planification des achats ait lieu plus en amont, donne à penser qu'elle constitue un partenaire sur lequel on peut compter pour la réalisation d'un tel examen.

68. Les réponses au questionnaire et les résultats des entrevues indiquent que les stratégies relatives aux modalités de fonctionnement n'ont pas été suffisamment appuyées par les organisations dont les sièges ont, dans une large mesure, laissé aux représentants locaux le soin de déterminer la manière dont il convenait de participer. **L'exemple de l'UNICEF, qui a indiqué clairement à ses bureaux de pays comment ils pouvaient collaborer ou non à la réalisation de tel ou tel objectif, devrait être suivi par toutes les entités.**

69. Les économies réalisées en appliquant des stratégies relatives aux modalités de fonctionnement proviennent majoritairement, selon les calculs effectués, de certaines formes de coopération dans le domaine des achats et d'opérations liées aux services de gestion des installations. Il conviendrait de garder à l'esprit que des relations de coopération concrétisées par des accords à long terme portant sur les achats et l'utilisation en commun d'installations de base ont été établies avant que des stratégies de ce genre ne soient élaborées. Bien que ces flux d'avantages aient été présentés sous une forme différente dans les stratégies relatives aux modalités de fonctionnement, il n'est pas nécessaire d'avoir recours à de telles stratégies pour pouvoir en bénéficier.

F. À l'heure actuelle, les activités des centres de services intégrés au niveau des pays n'ont qu'une portée limitée : un seul d'entre eux a unifié le mode de prestation des services

70. Aucun des centres de services intégrés au niveau des pays n'offre, et il s'en faut de beaucoup, un modèle prêt à l'emploi pour le regroupement des activités relevant de modalités de fonctionnement communes à ce niveau, bien que l'analyse de leurs activités permette d'en tirer certains enseignements, même si ceux-ci ne sont pas inédits. Le Secrétaire général a indiqué que le système de développement, par l'intermédiaire de centres de services intégrés au Brésil, au Danemark et au Viet Nam, a pris des mesures importantes afin de pouvoir consolider les services opérationnels des entités des Nations Unies en des implantations spécifiques³⁵. Cela n'est pas vraiment le cas. Chacun a une portée très limitée. Aucun d'entre eux n'unifie l'exécution des opérations. Le Viet Nam et Copenhague ne regroupent que la gamme limitée des services à fournir pour assurer la gestion d'un bâtiment commun. Le centre d'opérations commun mis en place au Brésil n'accorde pas une attention particulière aux locaux ; la portée de ses activités est toutefois beaucoup plus limitée qu'on ne l'avait prévu, et il a dû faire face à de grandes difficultés depuis son ouverture. Le Bureau commun établi à Cabo Verde en 2006 se signale cependant par le fait qu'il unifie la fourniture des services et offre un modèle qui pourrait présenter de l'intérêt pour le Groupe des Nations Unies pour le développement durable dans la mesure où il serait applicable à d'autres pays dont l'ampleur globale des programmes est modeste.

71. Une caractéristique commune à tous peut présenter de l'intérêt pour les travaux de planification futurs ; en effet, chacun des quatre bureaux bénéficie d'un appui du PNUD et, à l'exception de celui de Cabo Verde, leur structure indépendante des entités et les dispositions relatives à leur gouvernance les rendent plus attrayants, pour leurs entités participantes, que s'ils utilisaient un mode de fonctionnement fondé sur le modèle de l'entité chef de file. Au Brésil, par exemple, l'Inspecteur a appris que l'une des principales raisons pour lesquelles le Centre des services communs a été créé était le mécontentement éprouvé au sujet de ce modèle. Dans le même ordre d'idées, le fait que le Groupe des services communs fournissait des services ayant un lien avec les installations du projet « Unis pour l'environnement : Maison des Nations Unies » au Viet Nam au lieu d'appliquer la méthode de l'« entité chef de file » est un facteur qui a incité les locataires à y emménager. L'évaluation des services des entités du PNUD achevée récemment par son

³⁵ Voir A/71/63-E/2016/8, par. 230.

Bureau indépendant d'évaluation a abouti à la conclusion que les accords de prestation de services conjoints sont supérieurs à ceux accordant la prépondérance à une entité chef de file parce qu'ils impliquent une gouvernance plus neutre, reflètent une appropriation plus forte et une plus grande confiance, et qu'ils peuvent renforcer la tendance à fournir des services axés sur l'utilisateur. On peut également y lire que ces groupes sont en mesure de proposer et de mettre en œuvre des innovations et de promouvoir un esprit de travail axé sur l'utilisateur dans la fourniture de leurs services sans courir les risques inhérents à des défaillances du pare-feu auxquels doivent faire face les modèles basés sur les entités chefs de file³⁶.

72. Quelques points saillants tirés des exemples du Viet Nam, de Cabo Verde et du Brésil sont présentés ci-après. Chacun illustre, de différentes manières, les aspects suivants :

- Les obstacles à l'intégration horizontale au niveau des pays créés par les cadres de contrôle interne propres aux entités ;
- Les difficultés à surmonter pour maintenir le soutien des sièges et l'appui aux politiques après le lancement des initiatives ;
- Les obstacles imposés par les différences, réelles ou perçues, dans les règles et procédures ;
- La nécessité de définir clairement la personnalité juridique dont les prestataires de services doivent être dotés, et l'autorité à laquelle ils doivent rendre des comptes ;
- Le phénomène consistant à traiter le personnel des services communs comme des orphelins institutionnels. Si un fonctionnaire est recruté par l'une des entités mais fournit ses services à l'ensemble d'entre elles, il est difficile de déterminer à quels systèmes et structures d'appui il est en droit d'avoir recours. Il convient de se rappeler que le Réseau Ressources humaines du Comité de haut niveau sur la gestion était censé, au titre de l'appui qu'il devait accorder au Plan stratégique de cet organe, élaborer en 2013 les modalités à appliquer pour conférer le statut de « candidat interne » à tous les membres du personnel des organisations du système des Nations Unies³⁷ ;
- La mesure dans laquelle les initiatives dépendent de l'impulsion qui leur est donnée par certaines personnes, plutôt que de leur ancrage dans telle ou telle entité, de sorte qu'il suffit d'un mouvement de personnel pour entraîner un changement d'orientation.

Le Centre des services communs en place au Brésil

73. Un trait distinctif de l'expérience brésilienne a été la forte préoccupation manifestée quant à la manière d'organiser la prestation de services aux usagers relevant des pouvoirs publics, principale source de financement du PNUD et de l'UNESCO, qui ont conçu le Centre des services communs. Un facteur ayant motivé la création de ce centre a été la pression exercée en faveur d'une réduction des coûts de fonctionnement suite à la diminution des recettes provenant du Brésil au titre de services fournis, étant donné que ce pays avait eu moins recours aux entités des Nations Unies pour exécuter des activités pour son compte. Cette baisse de recettes a compromis la viabilité de certaines antennes des Nations Unies³⁸. L'Inspecteur a été informé qu'une autre considération à prendre en compte était le désir de décourager les entités de financement de soumettre systématiquement leurs projets aux diverses organisations du système des Nations Unies afin de les mettre en concurrence pour voir qui seraient celles qui, parmi elles, leur offriraient les conditions les plus favorables.

³⁶ Bureau de l'évaluation indépendant du PNUD, Evaluation of UNDP Inter-agency Operational Services (2018), conclusion 6, p. 10, et par. 92, p. 40.

³⁷ CEB/2013/HLCM/HR/20.

³⁸ Équipe de pays des Nations Unies, « Business Operations Strategy (BOS) : concept note for a pilot implementation in Brazil » (30 janvier 2013).

74. Le Centre des services communs devait être cofinancé par l'équipe de pays, servir tous les projets des Nations Unies et réduire le nombre de groupes opérationnels en place dans les diverses entités. Le point de départ proposé était l'intégration des opérations d'achat, compte tenu de leur profil dans le portefeuille d'activités du PNUD et de l'UNESCO. Pour l'aider à s'orienter dans le processus à suivre pour l'avenir, l'équipe de pays a demandé un appui. Le Comité de haut niveau sur la gestion et le Groupe des Nations Unies pour le développement ont alors dépêché deux missions conjointes pour appuyer la mise en place du Centre des services communs.

75. L'initiative ainsi lancée au Brésil a suscité beaucoup d'intérêt et a été mentionnée à maintes reprises dans les rapports du Secrétaire général au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale sur les mesures prises pour promouvoir la mise en commun d'activités compte tenu des possibilités de les appliquer à une plus grande échelle. Par exemple, le Conseil économique et social a été informé que le premier projet pilote de conception et de mise en place d'un centre de services intégrés avait été exécuté au Brésil et qu'il comportait des éléments d'une méthode fondée sur le principe d'un centre de services communs qui pourrait faciliter la mise en place progressive de ce mécanisme³⁹. Dans un avis qui, en rétrospective, aurait dû servir de signal d'alarme, il a fait observer que huit entités (dont cinq étaient de très petite taille) comptaient y participer, et que la participation de la FAO, de l'OMS (Organisation panaméricaine de la santé (OPS)), du PAM et de l'UNICEF dépendrait des résultats d'une analyse coûts-avantages⁴⁰.

76. La mise en place d'un centre d'opérations conjoint comportant 27 fonctionnaires chargés de fournir des services dans le domaine des ressources humaines (y compris le recrutement et l'emploi sous contrat d'agents recrutés sur le plan national et de consultants), des achats et des voyages, et une série de services de TIC était envisagée. Il était prévu que 15 postes équivalents temps plein seraient libérés et qu'un gain pécuniaire de 1,7 million de dollars, dont 60 % seraient liés aux voyages, serait réalisé. Ce centre fonctionne actuellement avec la participation de cinq entités principales, à savoir le FNUAP, ONU-Femmes, le PNUD, le PNUE et l'UNESCO, et concentre ses activités sur deux gammes de services, à savoir les achats et les voyages. Selon les représentants de l'UNOPS à Brasilia, cette entité a cessé de participer aux activités du Centre des services communs parce que le volume des opérations qu'il exécutait pour son compte ne justifiait pas les coûts à acquitter.

77. D'autres ont écrit des textes détaillés sur les difficultés à surmonter par le Centre des services communs et sur ce qui pouvait ou devait être fait à l'avenir⁴¹. Tel qu'indiqué dans l'encadré 1 ci-dessous, il a dû faire face à des contraintes dès le départ, nonobstant le soutien appréciable dont il a bénéficié, par exemple sous la forme d'un investissement ponctuel de démarrage consenti par le PNUD. Compte tenu des préoccupations manifestées au sujet des coûts et de la nécessité de les répartir équitablement, des changements persistants intervenus dans la gestion du Centre et de la participation limitée des entités, il est difficile de dire ce que l'avenir lui réserve. Si des résultats concrets sont issus des entretiens entrepris avec l'OMS (OPS), qui gère le plus important programme entrepris par le système des Nations Unies au Brésil, quant à l'utilisation des services du Centre dans le domaine des voyages, les chances qu'il continue à fonctionner s'amélioreront. Il serait dommage que soient réduits à néant les efforts massifs qui ont été déployés par le personnel du bureau du coordonnateur résident et d'autres entités, et d'ignorer le sens de l'engagement dont ils ont fait preuve, s'il existe la moindre possibilité d'exploiter les enseignements tirés, dont une grande partie figuraient sur la liste établie d'avance par la mission du Comité de haut niveau sur la gestion et du Groupe des Nations Unies pour le développement.

³⁹ Voir E/2013/94, par. 181.

⁴⁰ Voir A/70/62-E/2015/4, par. 149.

⁴¹ Anders Voigt, « UN Joint Operations Facility in Brazil : initial assessment report » (septembre 2016) ; et Patrick J. Tiefenbacher, « Joint Operations Facility : consolidated report » (mars 2018).

Encadré 1

Centre des services communs au Brésil

Caractéristiques

Cinq des 23 entités implantées au Brésil participent activement au fonctionnement de ce centre⁴².

La portée des activités de fourniture de services est nettement moins large que ce qui avait été prévu. La FAO a fait savoir qu'elle n'y participe pas parce que cela entraîne des coûts et des ralentissements plus importants que ceux auxquels elle doit faire face quand elle prend elle-même en charge ces fonctions, et l'UNICEF n'a pas trouvé que les résultats de l'étude de viabilité étaient suffisamment convaincants.

Les membres du personnel du Centre sont engagés par le PNUD sous contrat. La gouvernance du Centre est assurée par le Comité directeur des opérations conjointes, composé des chefs des entités participantes et présidé par le Coordonnateur résident.

Contraint de réduire les coûts et dépourvu d'une direction stable et autonome, le Centre des services communs dispose d'un budget annuel d'environ 875 000 dollars, ce qui lui permet d'employer 11 personnes. Environ 85 % des coûts sont pris en charge par le PNUD et l'UNESCO.

Difficultés et obstacles

Les contraintes mises en lumière au cours de la phase de planification n'ont jamais été résolues.

Le Centre des services communs n'a aucune visibilité au sein de l'équipe de pays des Nations Unies considérée dans son ensemble, ce qui affaiblit le sentiment d'être conjointement responsable de la bonne marche de ses activités.

Le Centre n'a rien à voir avec une conception élargie de la mise en commun d'activités. L'équipe de gestion opérationnelle est en cours de revitalisation sous la présidence du Directeur des opérations de l'OMS (OPS).

Des contraintes internes, telles que les difficultés à accéder aux progiciels de gestion intégrés et les différences observées au niveau des règles et des procédures⁴³ ont des effets dévastateurs en limitant la portée des services fournis et l'efficacité des transactions.

Les fonctions relatives aux ressources humaines n'ont pas été prises en compte en raison des différences perçues au niveau des règles⁴⁴.

Plutôt que d'appliquer des processus normalisés, le Centre des services communs les adapte aux besoins de chaque entité cliente.

Il n'a pas été possible d'exécuter les opérations à plus grande échelle. L'UNESCO a refusé d'utiliser le service des voyages, et les services relatifs au recrutement de consultants et de vacataires ne sont pas confiés au Centre. Il est difficile de prouver que des fonctions sont viables si ceux qui en détiennent le contrôle refusent de les mettre en œuvre.

On a préféré avoir recours à un manuel des achats élaboré à l'interne, plutôt que d'en utiliser un qui avait déjà fait ses preuves. Même ainsi, l'UNESCO, l'un des deux principaux usagers des services d'achat, n'en a approuvé l'usage que sous certaines réserves, et a exigé que ses propres procédures soient appliquées dans 5 des 16 transactions proposées.

Le financement assuré par le Bureau de la coordination des activités de développement des Nations Unies était important. Le Centre des services communs a eu accès à des fonds d'un montant total supérieur à 200 000 dollars pour l'acquisition d'outils électroniques et pour procéder à l'examen de sa structure de tarifs. Cela montre bien à quel

⁴² FNUAP, ONU-Femmes, PNUD, PNUE et UNESCO.

⁴³ Groupe des Nations Unies pour le développement/Comité de haut niveau sur la gestion, « Joint Operations Facility : advisory report » (mars 2014).

⁴⁴ Voigt, « UN Joint Operations Facility in Brazil », p. 9.

point il est nécessaire de prendre en compte la mobilisation de ressources suffisantes dès les tout premiers stades de l'adoption de mesures innovantes dans le domaine des modalités de fonctionnement.

Le cas du Centre de services communs donne une idée des difficultés à surmonter pour mettre en commun des activités en partant de la périphérie, des conséquences à redouter si on s'avère incapable de maintenir un engagement institutionnel suffisant pour résoudre les problèmes stratégiques, de la persistance des obstacles bureaucratiques, de la nécessité de disposer d'une analyse coûts-avantages rationnelle, et de la regrettable tendance qu'ont certains à se contenter d'observer ce qui se passe, tandis que d'autres prennent les risques inhérents à toute innovation.

Cabo Verde

78. Le Bureau conjoint de Cabo Verde fournit ses services au FNUAP, au PNUD et à l'UNICEF ; le PAM était également une entité participante jusqu'à ce qu'il mette un terme à ses activités dans ce pays. La raison pour laquelle il a été créé est que, dans les pays où le système des Nations Unies n'a qu'une présence très réduite, les coûts de représentation, de personnel et d'appui des entités des Nations Unies sont, selon le Secrétaire général, souvent excessivement élevés par rapport aux budgets limités alloués aux programmes. Le modèle de bureau conjoint est conçu pour rendre plus efficace l'action des Nations Unies dans ces pays en rationalisant leur représentation et en améliorant le ratio entre le coût des programmes et les dépenses d'appui⁴⁵.

79. Il avait été prévu que 20 pays mettraient en œuvre des variantes du modèle de bureau conjoint avant la fin de 2007. Cela n'a pas eu lieu ; le Bureau conjoint de Cabo Verde est le seul qui ait été mis en place.

80. Du point de vue des économies, il est difficile de déterminer celles qui ont pu être réalisées, étant donné qu'on ne disposait pas de données de base. Il était également prévu que le regroupement se déroulerait en veillant à ce qu'aucun emploi local ne soit perdu.

81. La FAO et l'OMS ne font pas partie des entités dont les services sont regroupés au sein du Bureau conjoint, mais leurs personnels sont installés dans la Maison des Nations Unies, où des locaux sont également mis à la disposition d'entités non résidentes et de celles dont la présence est limitée sur le plan technique (OIM, OIT, ONUDC, ONUDI, ONU-Femmes et ONU-Habitat). En dépit des progrès qui ont été accomplis, le système des services communs n'a pas encore été pleinement exploité : la FAO n'est pas raccordée au réseau téléphonique commun ; il n'y a pas de service d'assistance commun pour les TIC, et toutes les possibilités de partager les véhicules n'ont pas encore été étudiées. Les possibilités d'intégration des fonctions d'appui d'autres entités du système des Nations Unies n'ont pas été évaluées.

82. Après que l'Assemblée générale a lancé un appel en faveur de la mise en œuvre du concept de bureaux communs et du développement des services communs⁴⁶, chaque rapport présenté au Conseil économique et social sur l'application de la résolution 62/208 a comporté une mention des mesures prévues en vue de la mise en œuvre d'un tel concept⁴⁷. Le Secrétaire général a déclaré par la suite que si ce modèle a permis de réduire les coûts, il présente aussi plusieurs inconvénients, ayant principalement trait aux systèmes d'appui et aux difficultés des entités à adapter les processus de leur siège à un seul bureau⁴⁸. Il n'avait évidemment jamais été prévu que son application se limiterait à un seul pays.

83. Assez rapidement, le Bureau conjoint s'est plus ou moins retrouvé livré à lui-même pour faire face à des problèmes qui nécessitaient des solutions institutionnelles. Il y a eu des difficultés en cours de route, mais le Bureau conjoint a accompli des progrès en conciliant la représentation unifiée et la projection d'une image de marque, de même qu'en renforçant l'intégration au niveau des programmes. Il a montré également qu'une série unifiée de

⁴⁵ E/2005/58, p. 20.

⁴⁶ Voir résolution 62/208 de l'Assemblée générale, par. 120.

⁴⁷ E/2008/49, E/2009/69, E/2010/70 et E/2011/112.

⁴⁸ Voir A/67/93-E/2012/79, par. 99.

règles et procédures a le pouvoir de permettre la mise en commun d'activités. Certaines difficultés ont les meilleures chances d'être résolues si le modèle est déployé à une échelle appropriée⁴⁹. La question de savoir s'il convient de procéder de la sorte ou non semble dépendre moins de ses chances d'être viable que de la volonté politique des entités de renoncer à une représentation directe.

84. Le phénomène auquel le modèle de bureau conjoint a réagi n'est pas l'apanage de Cabo Verde. Il s'observe également fréquemment dans le cas des petites équipes de pays des Nations Unies, dans les pays qui ont accédé au statut de pays à revenu intermédiaire et dans les petits États insulaires en développement, où le montant des ressources de base est peu élevé et où la présence de donateurs est limitée, ce qui entrave la mobilisation des ressources.

85. Le cas du Swaziland illustre bien ce qu'il faut entendre par là. Depuis qu'il est devenu un pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, son volume de programmes et ses ressources de base ont diminué, ce qui a causé de graves difficultés à l'équipe de pays des Nations Unies en termes de viabilité financière globale. L'absence d'une base de donateurs résidents suffisamment solide complique encore la situation. Ces pressions suscitent un renouveau d'attention pour les stratégies de regroupement des services.

86. Un représentant du PNUD a expliqué que la réduction des ressources, si elle devait persister, menace la viabilité de la présence dans les pays. Certains représentants d'entités considèrent qu'un regroupement complet des services administratifs est une condition préalable à satisfaire pour assurer la viabilité financière, mais ajoutent que le coût de présences distinctes d'acteurs internationaux ne saurait être justifié par le volume de programmes, et que le regroupement de ces présences fait partie d'une solution à long terme. Tout en n'ayant pas d'opinion à exprimer quant au seuil de viabilité financière, l'Inspecteur estime que l'approche axée sur un bureau conjoint peut faire partie d'une solution globale étant donné qu'une réduction du coût de la représentation internationale peut libérer plus de ressources pour les activités de programme qu'une augmentation de l'efficacité des opérations à elle seule. L'application du modèle de bureau conjoint à une échelle plus large est compatible avec l'intention déclarée du Secrétaire général d'exécuter des projets pilotes pour mettre à l'essai des stratégies d'amélioration des modalités de fonctionnement⁵⁰. Cela tient également compte de la nécessité d'envisager d'autres modèles de représentation, ce qui est implicite dans le projet de reconfiguration des présences dans les pays.

Encadré 2

Bureau conjoint de Cabo Verde

Caractéristiques

Le coordonnateur résident fait fonction de représentant des entités participantes, à savoir le FNUAP, le PNUD, l'UNICEF et, au stade initial, le PAM.

Il s'agit d'une structure homogène qui utilise la plateforme opérationnelle du PNUD, avec un descriptif de programme commun de pays.

Les membres du personnel sont engagés par le PNUD sous contrat, et une série unique de règles et règlements s'applique aux modalités de fonctionnement.

Les services d'appui administratif sont pleinement intégrés.

Un mémorandum d'accord élaboré en 2006 en vue de régler le fonctionnement du Bureau n'a toujours pas été signé.

Il y a un degré élevé d'intégration des programmes et de renforcement mutuel, ce qui, de l'avis des responsables du Bureau conjoint, constitue sa réalisation la plus importante.

⁴⁹ C'est peut-être pour cette raison que des normes relatives aux TIC, à appliquer dans un bureau conjoint et envisagées dans le document portant la cote E/2006/58 (p. 32), n'ont pas été élaborées.

⁵⁰ Voir A/72/684-E/2018/7, par. 48.

Difficultés et obstacles

Le manque d'accès au progiciel de gestion intégré de l'UNICEF entraîne un surcroît de travail et des erreurs, ce qui constitue un risque tant pour le Bureau conjoint que pour l'UNICEF.

L'établissement de rapports sur le suivi et les résultats par les services de soutien est laborieux, mais la programmation au stade initial est hautement intégrée.

Des cycles et besoins différents caractérisant le suivi des programmes et l'établissement de rapports à leur sujet exigent l'exécution de travaux supplémentaires considérables et sont symptomatiques d'une incapacité à aller jusqu'à la conclusion logique d'un programme conjoint du début à la fin de son cycle de vie.

On constate un affaiblissement du sentiment d'appropriation chez les entités dont le personnel ne fait plus partie du Bureau conjoint.

On se demande si les membres du personnel recrutés sur le plan national doivent être traités comme candidats internes ou externes ; le personnel n'a pas accès à des plateformes d'apprentissage et d'acquisition de connaissances autres que celles du PNUD.

La possibilité d'appeler l'attention sur « l'image de marque » a exigé l'abandon de la politique de neutralité institutionnelle.

L'approche du Bureau conjoint peut être adaptée de manière à devenir opérationnelle si les entités sont prêtes à renoncer à avoir leurs propres représentants sur place. Des obstacles tels que les problèmes d'accès aux systèmes n'ont pas encore été surmontés. Ni les entités ni les mécanismes interorganisations n'ont donné suite aux engagements pris pour faciliter la mise en œuvre des dispositions prévues pour résoudre ces problèmes. Le modèle doit être mis en œuvre à une échelle suffisamment grande pour justifier l'investissement institutionnel nécessaire pour résoudre des problèmes tels que ceux rencontrés au niveau de l'établissement de rapports sur les programmes, de l'interopérabilité des systèmes et des politiques de contrôle interne connexes.

Viet Nam

87. La Maison verte commune de l'ONU a vu le jour en 2008 pour soutenir l'initiative « Unis dans l'action » et est devenue opérationnelle en juin 2015. On considère qu'elle est un moyen d'assurer une meilleure harmonisation, de promouvoir le partage des responsabilités et d'améliorer l'efficacité. Au nombre des principales caractéristiques de ce bâtiment, il convient de mentionner la réutilisation de la charpente et des matériaux qui avaient servi à construire l'immeuble à appartements qui occupait le terrain, l'exploitation de la lumière naturelle par tous les moyens possibles, et la réduction de la consommation d'énergie et d'eau.

88. La Maison présente de nombreux attraits pour l'équipe de pays des Nations Unies. Ses plans ont été établis dans le cadre d'un partenariat, et sa gestion a lieu de la même manière, ce qui apparaît d'ailleurs très clairement. En 2012, les entités résidentes du système des Nations Unies ont signé un protocole d'entente en vue de la rénovation des locaux, ce qui a garanti l'adoption d'une approche globale pour le développement des installations. Puis, en 2017, les locataires de la Maison ont signé un protocole d'entente qui régit les conditions d'occupation, l'utilisation du bâtiment et la fourniture des services communs connexes. Ils se sont également entendus pour assumer la responsabilité collective de la Maison par le biais de leur participation à son Comité de gestion. La Maison rassemble déjà sous son toit 14 des 15 entités des Nations Unies présentes à Hanoï. Certaines institutions spécialisées ont indiqué qu'elles avaient reçu de leur siège des messages les invitant à s'efforcer d'emménager dans des locaux partagés avec d'autres dans la Maison. Toutes les entités interrogées ont indiqué qu'à leur avis, le fait d'être ensemble était bénéfique pour leur image ainsi que pour celle des Nations Unies.

89. La fourniture de services intégrés à Hanoï a lieu par l'intermédiaire d'un groupe des services communs, qui assume les fonctions suivantes : assurer la gestion des installations techniques et y faire effectuer toutes réparations nécessaires ; fournir les services liés aux

équipements collectifs et aux locaux, assurer la gestion des visiteurs ; faire fonctionner un service d'assistance de type « guichet unique » ; mettre des articles de papeterie et de fournitures de bureau à disposition ; veiller à ce que les polices d'assurance nécessaires aient été souscrites ; gérer les services du protocole pour les usagers ; assurer le service du courrier et de la valise diplomatique ; et fournir des services communs liés aux TIC (un réseau local virtuel, un réseau téléphonique et un service d'impression communs). En signant le protocole d'entente, les locataires se déclarent d'accord pour que tous les services soient fournis par le Groupe des services communs.

90. Le Groupe des services communs fonctionne en s'appuyant sur une structure de base fournie par le PNUD. Il est toutefois perçu comme ayant une attitude neutre vis-à-vis des entités en tant qu'organe dont l'action est axée sur les usagers, étant donné que les arrangements conclus au sujet de la gouvernance donnent à tous l'occasion de faire entendre leur voix. Cela représente un contraste particulièrement frappant par rapport aux arrangements reposant sur le rôle joué par une entité chef de file, dans le cadre desquels les services sont perçus comme provenant du PNUD, dont on a souvent l'impression qu'il accorde la priorité à ses propres besoins. La structure sous-jacente en place est toutefois la même.

91. L'équipe de gestion opérationnelle a indiqué que l'objectif de l'équipe de pays des Nations Unies était de disposer d'un centre de services pleinement intégré qui puisse montrer au monde comment des entités des Nations Unies peuvent se rassembler sous un même toit et mener à bien les tâches qui leur incombent⁵¹. Au vu de la situation actuelle, il y a encore beaucoup de chemin à parcourir pour atteindre cet objectif étant donné qu'en dépit de l'étendue de la gamme des services fournis par le Groupe des services communs, les entités persistent à maintenir en place leurs propres structures d'appui administratif. La Maison n'a jamais été conçue pour regrouper les activités d'exécution de toutes les fonctions d'appui administratif, car quelques-unes d'entre elles seulement étaient prévues. Le Groupe des services communs n'en offre pas moins un cadre pour la fourniture de services regroupés au cas où une décision stratégique était prise dans ce sens. Une très modeste stratégie relative aux modalités de fonctionnement a été élaborée en vue d'être lancée en 2018, mais la plupart des problèmes d'efficacité qu'il s'agissait de corriger concernent les services liés aux locaux communs. L'équipe de pays des Nations Unies a reconnu la nécessité de revoir à la hausse le niveau des ambitions et, à cette fin, a désigné des responsables d'entités aux postes de Président (UNICEF) et Vice-Président (OIT) de l'équipe de gestion opérationnelle.

92. L'encadré 3 contient des détails complémentaires sur les caractéristiques de la Maison et les difficultés auxquelles elle a dû faire face. Les contraintes à surmonter pour accéder aux systèmes et appliquer des règles et procédures différentes, de même que l'impossibilité de déterminer clairement à qui appartient le personnel chargé des services communs, sont manifestes.

93. Tous les membres de l'équipe de pays des Nations Unies semblent être d'accord sur le fait que l'utilisation de locaux communs n'a pas encore contribué à l'élaboration d'une programmation conjointe, objectif dont la réalisation n'a, selon eux, pas beaucoup progressé. L'attribution des locaux a lieu par domaine fonctionnel et de résultats, et non par entité, ce qui a pour objet de promouvoir la collaboration horizontale en matière de programmes.

⁵¹ « Business Operations Strategy (BOS) : concept note for a pilot implementation in Brazil » (30 janvier 2013).

Encadré 3

Maison verte des Nations Unies à Hanoï (Viet Nam)

Caractéristiques

Les services communs sont fournis par un groupe des services communs.

Ces prestations se limitent à la gestion des installations, du protocole, du registre des documents et des services liés aux TIC.

Les entités maintiennent leurs propres dispositifs d'appui pour satisfaire leurs autres besoins.

Niveaux de satisfaction élevés manifestés par l'équipe de pays des Nations Unies au sujet de la Maison et des prestations du Groupe des services communs.

La gouvernance est assurée par l'intermédiaire d'un conseil de gestion appuyé par un comité exécutif de taille plus restreinte.

Le Groupe des services communs est perçu comme indépendant et juste pour tous, ce qui est assuré par ses mécanismes de gouvernance. Il s'appuie sur une structure de base du PNUD.

Il a été créé en tant que projet du PNUD. Les personnes qui le composent ont été recrutées dans le cadre de contrats conclus avec le PNUD, à l'exception de certains informaticiens qui travaillent pour le compte d'une agence en application des règles qui limitent l'accès à leur infrastructure informatique à leurs propres vacataires. Compte tenu de cette exigence, chaque entité participante est tenue d'affecter une personne aux tâches liées à l'informatique, même si la charge de travail ne le justifie pas.

L'intégration des TIC a été rendue possible par les missions interorganisations qui ont eu lieu en 2008 et 2012, ainsi que par le Centre international de calcul des Nations Unies. En l'absence des mécanismes susmentionnés chargés de fournir un tel appui, l'équipe de Hanoï indique que les niveaux de mobilisation au siège sont plus faibles.

Difficultés et obstacles

On considère que les activités mises en commun sont entravées par les divergences des différentes politiques appliquées en matière de ressources humaines, de financement et d'achats.

Le manque d'accès au progiciel de gestion intégré de l'UNICEF entraîne un surcroît de travail et des erreurs, ce qui constitue un risque tant pour le Bureau conjoint que pour l'UNICEF.

Le Groupe des services communs n'est pas titulaire d'une délégation de pouvoirs pour les fonctions d'achat, qu'il estime pourtant être capable d'exercer ; il dépend du PNUD pour les tâches à accomplir avec son progiciel de gestion intégré, ce qui ajoute un niveau/une étape supplémentaire au traitement des transactions.

Le responsable du Groupe des services communs n'est pas en mesure d'avoir accès aux systèmes du PNUD, sauf pour le lancement des transactions, et il ne peut pas prendre connaissance du budget qui y est affecté.

Tout en étant recrutés sous contrat par le PNUD, ses membres ne jouissent pas d'un traitement qui soit en tous points comparable à celui qui est accordé au personnel de cet organisme. Cela limite l'accès aux systèmes institutionnels du PNUD pour la gestion des aptitudes et la formation.

Les opinions divergent quant à l'enregistrement et à la gestion des biens communs selon les règles de l'art.

Bien que la structure du Groupe des services communs puisse servir de base pour la mise sur pied d'un système de fourniture de services intégrés, les entités devraient indiquer expressément qu'elles souhaitent qu'il en soit ainsi, et il serait nécessaire de surmonter les obstacles bureaucratiques qui limitent l'expansion des services communs à Hanoï, comme partout ailleurs. Il faudrait aussi déterminer si l'adoption d'un mode de fonctionnement en tant que projet du PNUD ne risquerait pas de s'avérer trop restrictif par rapport à la marge de manœuvre requise en matière de gestion.

Copenhague

94. Le complexe de l'ONU a ouvert ses portes dans cette ville en juillet 2013, et il abrite aujourd'hui 11 organisations du système des Nations Unies (FNUAP, HCR, OIM, OMS, ONUDI, ONU-Femmes, PNUD, PNUE, PAM, UNICEF et UNOPS). Il est géré par le PNUD, qui a créé le United Nations City Common Services Unit (Groupe des services communs pour le complexe des Nations Unies) pour assumer cette responsabilité. Le personnel de ce groupe a été recruté en vertu de contrats conclus avec le PNUD. Aucune entité présente à Copenhague n'exécute un programme au Danemark.

95. Le Groupe des services communs rend compte à l'équipe de pays des Nations Unies des activités relatives aux locaux communs. Il fournit des services liés au fonctionnement du bâtiment, ainsi que certains services financiers aux entités dont la présence est modeste, tels que les bureaux nordiques du PAM et du PNUD. Toutefois, les services communs liés aux TIC et des services de conférence de portée restreinte relèvent de l'OMS, tandis que l'UNOPS fournit les services de sécurité. Étant donné que le Bureau régional pour l'Europe de l'Organisation mondiale de la Santé organise une conférence biennale pour sa région, il a jugé important de gérer les installations de conférence et le matériel de visioconférence. En tant que seule entité participante ayant son siège à Copenhague, l'UNOPS entretenait déjà des relations avec le Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies. L'équipe de gestion opérationnelle porte tous ces éléments relatifs aux services communs à l'attention de l'équipe de pays des Nations Unies à l'occasion des débats et des examens qui portent sur les questions budgétaires.

96. L'objectif poursuivi par l'équipe de pays des Nations Unies et l'équipe de gestion opérationnelle ne se limite plus à améliorer l'efficacité des services, mais englobe désormais l'appui à la mobilisation concrète en faveur des objectifs de développement durable. Quatre domaines de résultats ont été recensés, à savoir les services, l'écologisation, le lieu de travail et le pôle des objectifs de développement durable. Le but poursuivi est de positionner le complexe des Nations Unies en tant que centre d'excellence dans chacun de ces quatre domaines, bien que les mesures prévues pour y arriver n'en soient encore qu'à leurs débuts. L'idée générale consiste à concevoir des solutions susceptibles d'être reproduites dans d'autres contextes où des locaux communs sont utilisés.

97. En ce qui concerne les services, le Groupe des services communs estime qu'il pourrait être avantageux d'avoir recours à une agence de voyages commune pour tirer parti d'un regroupement des prestations. Par ailleurs, on pense qu'il y a un potentiel à exploiter dans les domaines de l'administration des ressources humaines, des achats et d'autres fonctions, ce qui pourrait aider les entités à réduire leurs capacités et leur présence.

G. Les mécanismes de fourniture de services en place au niveau régional ne doivent pas être négligés

98. À l'occasion des entretiens qui ont eu lieu dans le cadre de cet examen, des répondants ont appelé l'attention sur les très importantes présences régionales attribuables à des entités implantées à des fins particulières. Les différences existant entre les mandats qu'elles exercent peuvent aider à comprendre pourquoi la possibilité de promouvoir entre elles la mise en œuvre de modalités de fonctionnement communes n'a pas suscité beaucoup d'attention. Par exemple, à Bangkok, la présence du système des Nations Unies est concrétisée par un effectif total d'environ 2 500 personnes installées à 12 endroits différents. Il s'agit en substance de l'équipe de pays des Nations Unies, qui consacre l'essentiel de ses activités à la Thaïlande, du Groupe des Nations Unies pour le développement durable et d'autres présences régionales destinées à appuyer des programmes entrepris dans d'autres parties de la région de l'Asie et du Pacifique, et de la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique (CESAP). L'équipe de gestion opérationnelle s'occupe de tout le monde, y compris de la CESAP. Conformément à l'hypothèse largement répandue selon laquelle les équipes de gestion opérationnelle s'occupent exclusivement de ce qui se fait au niveau des pays, l'équipe de gestion opérationnelle de Bangkok rend officiellement compte de ses activités au coordonnateur résident pour la Thaïlande. Toutefois, étant donné que la CESAP et plusieurs

présences régionales des Nations Unies sont également membres de l'équipe de gestion opérationnelle, elles n'entrent pas dans les attributions du coordonnateur résident, qui n'est donc pas en mesure de prôner l'adoption d'une approche intégrée au nom de toutes les entités des Nations Unies présentes à Bangkok. Cela montrera bien à quel point il est nécessaire de disposer d'outils adaptés aux contextes régionaux et de mécanismes de gouvernance appropriés. Le projet de transfert des présences du système des Nations Unies à Dakar, qui concerne environ 2 000 personnes, dans des locaux communs offre au Groupe des Nations Unies pour le développement durable l'occasion d'étudier les moyens d'optimiser l'appui à la mise en œuvre de modalités de fonctionnement communes entre les différents types de présence en considérant ce qui peut être fait pour peu qu'on dépasse le cadre de la gestion des installations proprement dites.

99. Selon les résultats d'une analyse effectuée récemment dans le cadre de l'examen réalisé par le Secrétaire général sur ce qui se fait au niveau régional dans le contexte du repositionnement du système des Nations Unies pour le développement, il y aurait environ 9 000 membres du personnel en poste dans des lieux d'affectation considérés comme présences régionales. **Le Secrétaire général et le Groupe des Nations Unies pour le développement durable sont instamment priés de veiller à ce que ces présences soient prises en compte dans la formulation de stratégies visant à réaliser des gains d'efficacité grâce à la coopération interorganisations. Si les préoccupations éprouvées au sujet de l'ancienneté au sein d'entités du système des Nations Unies sont telles qu'il apparaît nécessaire qu'une entité du Secrétariat soit officiellement considérée comme assumant la responsabilité du regroupement de ces présences, il faudrait éviter de permettre que la rigidité dont ferait preuve le Secrétariat dans la gestion de l'appui administratif n'empêche de profiter des possibilités de coopération dont d'autres pourraient tirer parti. Dans de telles circonstances, un haut fonctionnaire issu d'une entité soumise à des contraintes moins strictes pourrait être chargé d'orienter les activités que l'équipe de gestion intégrée des opérations consacre à la mise en commun d'activités.**

100. Un autre phénomène s'observe dans le cas d'entités qui s'efforcent de réaliser isolément des gains d'efficacité en établissant des pôles régionaux destinés à fournir un appui opérationnel qui aurait pu être assuré au niveau des pays par le passé. Le FNUAP, l'OMS, le PNUD et l'UNICEF suivent cette démarche en Afrique du Sud, par exemple. Du point de vue d'une entité, cela peut sembler logique, mais une analyse des modalités de fonctionnement communes à mettre en œuvre à l'avenir devrait tenir compte de ces tendances.

H. Les moyens du Secrétariat devraient aussi être pris en compte

101. Une grande partie de l'attention accordée aux modalités de fonctionnement communes au niveau des pays est due au fait qu'elles ont été l'objet de résolutions portant sur les activités opérationnelles de développement, qui n'ont généralement rien à voir avec la plupart des présences du Secrétariat sur le terrain, telles que les opérations de paix. **Dans les cas où le Secrétariat déploierait des capacités très importantes en matière de fourniture de services opérationnels dans des lieux où des équipes de pays des Nations Unies exercent leurs activités, ces capacités devraient être prises en compte dans l'examen des stratégies de prestation de services intégrés. Si le Secrétaire général estime que les règles et règlements régissant le fonctionnement du Secrétariat font obstacle à cette coopération, il devrait porter ces obstacles à l'attention de l'Assemblée générale.**

I. La fragmentation du financement nuit à l'efficacité et à la transparence de l'administration

102. Le mode d'affectation des fonds nuit à l'efficacité parce qu'il rend beaucoup plus difficile la gestion des tâches et capacités administratives d'une manière intégrée. De tels mécanismes de financement contribuent à accélérer la tendance à créer des structures distinctes pour les projets ou programmes et à les doter de capacités d'appui qui leur soient

propres. À l’OMS, par exemple, le programme de lutte contre la poliomyélite est doté de ses propres capacités d’appui et est la principale source de financement des capacités administratives dans un certain nombre de pays. Le PNUD et l’UNICEF utilisent également des structures de projet se fondant, du moins en partie, sur le mécanisme de financement sous-jacent.

103. Cela nuit également à la transparence dans l’utilisation des ressources consacrées aux fonctions administratives étant donné que les besoins administratifs prévus dans un programme autonome sont comptabilisés comme coûts de programme. Pour aller plus loin dans l’analogie avec le cas de l’OMS, son projet de budget-programme pour 2018-2019 indique qu’un montant estimatif de 224 millions de dollars par an est prévu pour la gestion et l’administration⁵², ce qui reflète les besoins à satisfaire pour assurer la fourniture des services institutionnels nécessaires et l’exercice des fonctions d’appui indispensables. Ce montant ne comprendrait cependant pas les dépenses d’administration du programme de lutte contre la poliomyélite, qu’un haut fonctionnaire de l’OMS a estimées à 50 millions de dollars par an.

104. Dans des rapports publiés récemment, le CCI a appelé l’attention sur les inefficiences et l’augmentation de la charge de travail attribuables aux évaluations conduites par les donateurs ainsi que par la hausse du nombre de rapports qu’ils demandent suite à la progression des contributions réaffectées⁵³. En ce qui concerne les services administratifs, la réduction de la visibilité des ressources qui y sont liées et de l’aptitude des organisations à les gérer de manière intégrée est un autre aspect du coût occulte de l’érosion du financement de base. Cela montre de nouveau à quel point il est nécessaire, ainsi que l’Assemblée générale l’a reconnu, de compenser le déséquilibre entre les ressources de base et les autres ressources⁵⁴, et confirme la pertinence du pacte de financement envisagé.

J. Conclusions et recommandations formulées au niveau des pays

105. Il a été démontré que les efforts visant à concevoir des mécanismes d’appui administratif au niveau des pays en négligeant de les intégrer à un cadre mondial sont voués à l’échec. Il ressort de la présente étude qu’au niveau des pays, les principaux obstacles à l’obtention de gains d’efficacité suite à la mise en commun d’activités sont notamment les suivants : modèles de fonctionnement différents, règles et procédures différentes, manque de concordance entre les objectifs poursuivis au niveau des pays et l’appui institutionnel, stratégies (telles que celles relatives aux modalités de fonctionnement) auxquelles il faut consacrer beaucoup de temps sans que l’on soit sûr que les efforts consentis en valent la peine, et les différences entre les intérêts et capacités au sein des équipes de pays des Nations Unies. Pour remédier à ce problème, une série de recommandations, qui ne s’excluent pas mutuellement, ont été formulées en vue de la réalisation des objectifs suivants : tenir compte de la situation des petites équipes de pays des Nations Unies, surmonter les obstacles bureaucratiques, promouvoir l’élaboration d’un modèle intégré par l’intermédiaire de quelques acteurs de premier plan, et recentrer les activités de nature plus globale des équipes de pays consacrées aux modalités de fonctionnement pour cibler des domaines d’action moins nombreux et plus productifs.

106. On observe également qu’il n’existe que peu de raisons évidentes susceptibles de favoriser la coopération interorganisations dans ce domaine ; en fait, c’est plutôt en sens contraire que se manifestent les tendances en jeu. Pourquoi un directeur de programme chercherait-il de son plein gré à réduire le contrôle qu’il exerce sur ses modalités de fonctionnement et sur la taille de l’effectif qui les applique ? Si les ressources ainsi libérées étaient disponibles pour être réaffectées à l’exécution du programme en cause, cela pourrait avoir un effet stimulant, mais les économies réalisées sur les dépenses d’administration ne sont généralement pas disponibles pour être réaffectées au niveau local. Le classement des postes de chef des opérations est en partie fonction de la taille de l’équipe supervisée et des ressources à gérer. On ne voit pas très bien ce que les responsables gagneraient en réduisant

⁵² A/70/7.

⁵³ JIU/REP/2017/2 et JIU/REP/2017/7.

⁵⁴ Voir la résolution 72/279 de l’Assemblée générale, par. 25.

leurs capacités et la marge de manœuvre dont ils disposent pour fournir les services nécessaires, en particulier s'il n'est pas garanti que le recours à un autre prestataire de services se traduira par une amélioration de leur qualité. En outre, comme la plupart des membres du personnel chargé des opérations sont recrutés localement, les préoccupations manifestées au sujet de la sécurité de l'emploi et des perspectives d'emploi futures ont une incidence importante sur ce qui se passe en réalité, ainsi qu'on a pu le constater, par exemple, dans le cas de Cabo Verde. Il est très difficile d'effectuer des réductions, et cela a des répercussions sur les perspectives de regroupement des services à fournir au niveau des pays et sur le transfert à l'extérieur d'un pays de fonctions pouvant être exécutées depuis n'importe quel lieu.

107. Les recommandations suivantes visent à atténuer les pressions auxquelles sont soumises les petites équipes de pays des Nations Unies et à tirer parti de l'expérience acquise depuis la mise en place du Bureau conjoint.

Recommandation 3

À sa soixante-treizième session, l'Assemblée générale devrait demander aux chefs de secrétariat des fonds et programmes des Nations Unies de mettre à l'épreuve à plus grande échelle le modèle de bureau conjoint, en tenant compte de l'objectif d'une extension à 20 pays et en s'inspirant des enseignements tirés de l'expérience acquise à Cabo Verde, et inviter les chefs de secrétariat d'autres organisations de terrain à se joindre à ce travail.

108. Il est également nécessaire de surmonter les obstacles bureaucratiques, qu'ils soient réels ou perçus. Il faut espérer que cette question sera jugée digne de retenir l'attention dans le cadre des activités que poursuit le Groupe des innovations institutionnelles créé par le Groupe des Nations Unies pour le développement durable. Comme les différences en matière de règles et procédures ont constitué des obstacles persistants, il est souhaitable de trouver un moyen de n'appliquer qu'une seule série de règles, sans qu'il soit nécessaire de s'efforcer, pendant des années, de les harmoniser avant toute autre chose. Il faudrait mettre à l'épreuve, dans un premier temps dans 5 à 10 petites équipes de pays des Nations Unies, des arrangements tels que celui portant sur l'adoption d'un modèle d'hébergement dans le cadre duquel une entité unique fournit des services d'hébergement aux autres, de sorte que tous les membres du personnel s'engageraient officiellement sous contrat à utiliser les services de cette entité. Le Secrétaire général avait en fait invoqué la possibilité de mettre au point des accords d'hébergement dans le cadre de l'élaboration d'un nouveau modèle de représentation, et il s'était engagé à mettre cette approche à l'épreuve⁵⁵. Outre le fait qu'elle permettrait l'application de règles communes, elle pourrait être gérée de manière à préserver l'identité de chaque organisation. **Il serait utile de tirer parti de l'expérience acquise en matière de services d'hébergement par des entités du système des Nations Unies telles que l'OMS et l'UNOPS.**

Recommandation 4

Pour surmonter les obstacles bureaucratiques, le Secrétaire général, en consultation avec le Président du Groupe des Nations Unies pour le développement durable, devrait lancer, d'ici à la fin de 2020, la mise à l'essai d'un modèle de fonctionnement dans le cadre duquel une seule entité fournirait des services d'hébergement aux autres.

109. Il n'a pas été possible de faire évoluer toutes les entités du système des Nations Unies au même rythme. Cinq d'entre elles, à savoir le FNUAP, le HCR, le PAM, le PNUD et l'UNICEF, représentent environ 75 % des dépenses d'appui administratif et de l'effectif au niveau des pays, abstraction faite des opérations de paix. Si elles pouvaient adopter une approche commune, elles formeraient une masse critique suffisamment importante pour produire une grande part des gains d'efficacité escomptés, et elles pourraient constituer une

⁵⁵ E/2005/58, tableau, p. 20.

plateforme qui accueillerait d'autres entités par la suite. On propose que le FNUAP participe aux activités de ce groupe restreint étant donné que, comme il s'agit d'une entité de taille moyenne, on peut se faire une idée de sa situation en tant qu'utilisateur et fournisseur des services dont il a lui-même besoin. Il est proposé que ces entités constituent un groupe de base, sans qu'il soit pour autant prévu d'en exclure d'autres parties désireuses de participer à ses activités.

Recommandation 5

Le Secrétaire général devrait créer, d'ici à septembre 2019, un groupe restreint de chefs de secrétariat, comprenant notamment ceux du FNUAP, du HCR, du PAM, du PNUD et de l'UNICEF, qui aurait pour tâche de formuler une proposition de regroupement des dispositifs d'appui administratif au niveau des pays, conformément aux dispositions de la résolution 72/279 de l'Assemblée générale.

110. Tel qu'indiqué au paragraphe 64 ci-dessus, on a constaté que les services d'achat et ceux chargés de la gestion des installations se sont prêtés à la réalisation d'économies plus concentrées que dans les autres domaines. Les équipes de pays des Nations Unies elles-mêmes devraient continuer de s'efforcer de mettre en commun des activités, mais en concentrant leurs efforts sur des possibilités plus limitées et manifestement plus productives. Un aspect à prendre en compte pourrait consister à renforcer la coopération en matière d'achats, un domaine d'action dans lequel, à en juger d'après les résultats obtenus avec les stratégies relatives aux modalités de fonctionnement ainsi que dans le cadre d'initiatives antérieures, on est capable de produire des économies pécuniaires et d'améliorer l'efficacité des processus. Un autre aspect à privilégier serait de promouvoir l'utilisation de locaux communs eu égard aux gains d'efficacité que les services communs de gestion des installations, notamment en ce qui concerne les infrastructures informatiques et de communications, permettent souvent de réaliser. En mettant l'accent sur les locaux communs, l'Inspecteur ne prend pas position sur l'objectif précis décrit par le Secrétaire général. Les possibilités à exploiter devront faire l'objet d'une évaluation particulière. **Pour que des progrès tangibles et résultant de processus rationnels puissent être accomplis, il faut que les sièges assurent une direction efficace et constante, car fournir un véritable appui aux équipes de pays exige une vue d'ensemble depuis le siège, notamment pour ce qui est de régler les questions relatives au financement, aux cadres juridiques, aux partenariats public-privé, aux prescriptions en matière de conception et aux relations interorganisations.** Au cours des missions menées aux fins de la présente étude, il est apparu clairement que certaines équipes de pays se placent dans des situations dont elles n'ont pas mesuré la complexité. L'importance du rôle moteur joué par les autorités du pays hôte ne saurait être sous-estimée.

Recommandation 6

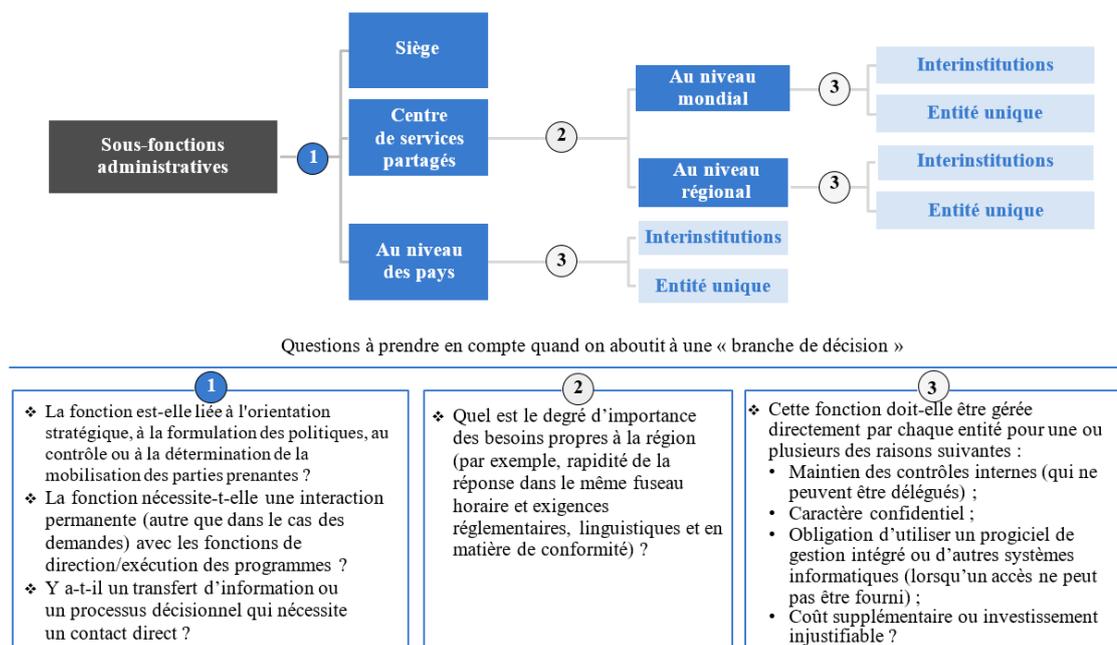
Le Groupe des Nations Unies pour le développement durable devrait recentrer les activités mises en commun des équipes de pays des Nations Unies sur un nombre plus limité de domaines d'action, tels que les locaux communs, les services de gestion des installations et les achats. Toutes les équipes de pays devraient être tenues, d'ici à la fin de 2020, de présenter une analyse de viabilité sur les locaux communs. Elles devraient également être tenues d'établir des accords et des contrats de services communs à long terme d'ici à la fin de 2020.

IV. Élargir le champ d'application des fonctions partagées et envisager l'externalisation

111. Pour optimiser la prestation de services, il est nécessaire de déterminer les fonctions qui peuvent être assurées dans un environnement partagé, à l'échelle mondiale ou locale, et celles qui, par leur nature, devraient être confiées à une entité unique. L'analyse à effectuer à cette fin doit également permettre de déterminer celles qui exigent une présence sur place⁵⁶ et celles qui peuvent être assurées au niveau mondial ou régional. Compte tenu des résultats de la présente étude, on peut conclure qu'il existe de vastes possibilités d'exécuter une gamme étendue de fonctions en utilisant des services partagés, et que certaines de celles qui sont actuellement accomplies localement n'exigent pas une présence sur place et peuvent être assurées à partir de n'importe quel endroit du monde ou de la région concernée.

112. Aux fins de la présente étude, un arbre de décision simple (fig. VII) a été appliqué aux sous-fonctions exercées dans six domaines administratifs pour examiner les questions à trancher chaque fois qu'on aboutit à une branche de décision. Les principales questions à prendre en compte concernent notamment le fait de savoir si une fonction est associée à la formulation d'une orientation stratégique, au contrôle des politiques ou à l'engagement des parties prenantes, s'il y a des besoins régionaux particuliers à satisfaire, et s'il existe des facteurs, tels que des cadres de contrôle interne, qui doivent être gérés directement par chaque entité.

Figure VII

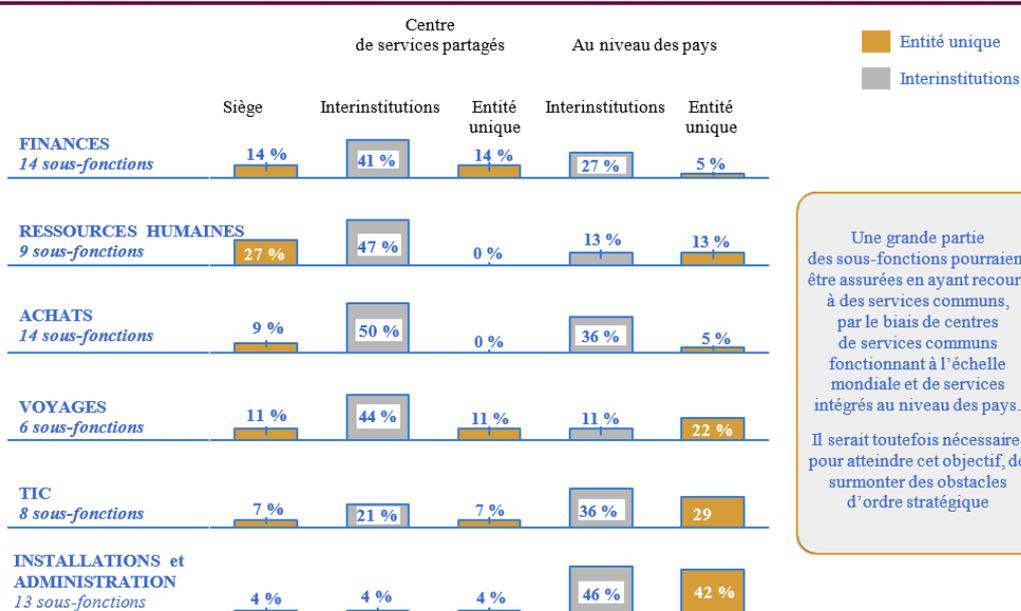


113. L'analyse indique qu'une grande partie des sous-fonctions pourraient être assurées en utilisant des services communs au niveau mondial ou des pays, comme le montre la figure VIII. On trouvera à la figure II de l'annexe I des détails sur les sous-fonctions précises qui, selon ce que montre le cadre, peuvent être exécutées en ayant recours à des services partagés.

⁵⁶ Les fonctions qui exigent une présence sur place sont celles qui nécessitent un contrôle local, une interface permanente avec le programme dans le cadre duquel elles sont assurées ou des contacts directs, et doivent être assurées par le personnel en poste dans le pays concerné. Les fonctions pouvant être assurées à distance sont celles qui sont susceptibles d'être exécutées localement mais qu'il est possible de regrouper ou automatiser partiellement ou complètement dans un centre de services partagés ou un autre lieu de prestation.

Figure VIII

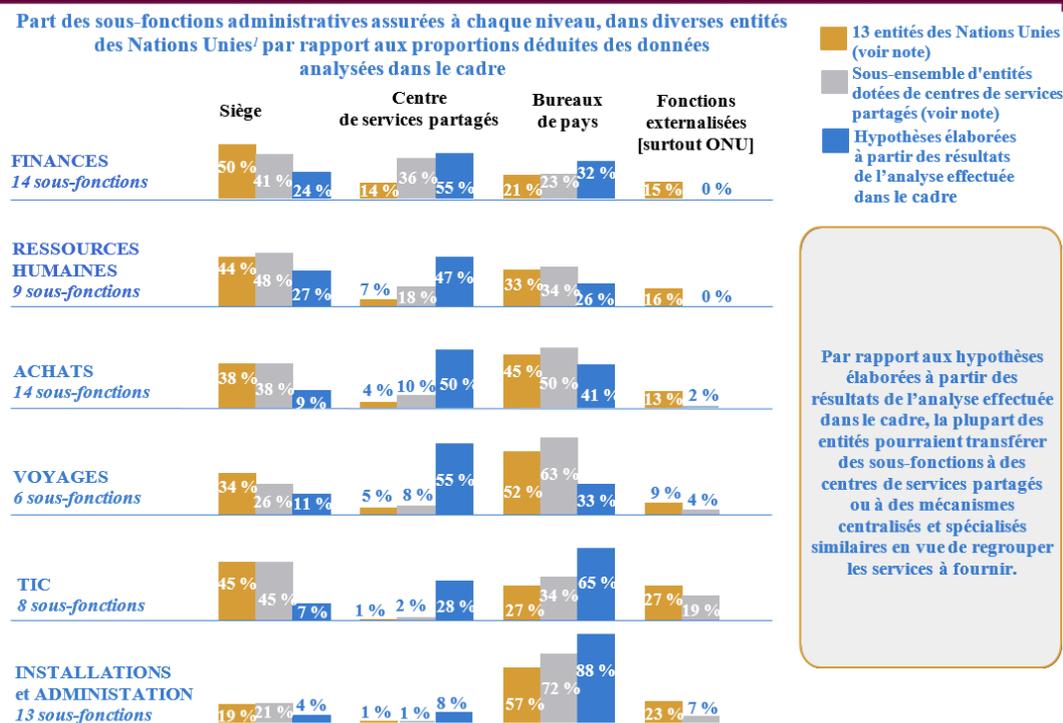
Compte tenu des indications figurant dans le cadre, de nombreuses fonctions pourraient en théorie être partagées entre les entités des Nations Unies, tant au niveau mondial qu'au niveau des pays



Données calculées à partir des réponses fournies par la FAO, le FNUAP, le HCR, l'OIT, l'OMS, l'ONU/DI, ONU-Femmes, le PAM, le PNUD, le PNUE, l'UNICEF, l'UNESCO et l'UNOPS. Parmi ces entités, cinq sont dotées de centres de services partagés ; il s'agit de la FAO, de l'OMS, du PNUD, de l'UNICEF et de l'UNOPS. Il convient de noter que lorsqu'une entité a coché plusieurs options pour indiquer le niveau d'une sous-fonction donnée, des fractions de point ont été attribuées à chaque niveau sélectionné.

114. Le CCI a également demandé aux entités d'indiquer l'endroit où les fonctions sont actuellement assurées, et 13 ont répondu à sa requête. L'analyse des données ainsi recueillies indique que de nombreuses sous-fonctions pourraient être regroupées afin d'être assurées de manière centralisée. La figure IX montre que les besoins en matière d'exécution de ces fonctions au siège sont beaucoup plus limités que ce n'est actuellement le cas et qu'on dispose de vastes possibilités de les regrouper dans un environnement de services partagés à un autre endroit. Par exemple, cette figure montre que 38 % des sous-fonctions d'achat sont exécutées au siège, tandis que le cadre d'analyse donne à penser que 9 % seulement doivent y être exercées. Il montre également que 50 % d'entre elles pourraient être placées dans un cadre de services partagés, alors que la proportion actuelle est d'environ 4 %. Lorsqu'un siège est situé à un endroit où les coûts sont élevés, l'aspect « arbitrage des coûts de main-d'œuvre » au même titre que les gains d'efficacité opérationnelle, devrait être pris en compte dans une analyse de rentabilisation.

Figure IX
Un plus grand nombre de sous-fonctions pourraient être assurées par l'entremise de centres de services partagés ou de mécanismes centralisés similaires



Données calculées à partir des réponses fournies par la FAO, le FNUAP, le HCR, l'OIT, l'OMS, l'ONUDI, ONU-Femmes, le PAM, le PNUD, le PNUE, l'UNICEF, l'UNESCO et l'UNOPS. Parmi ces entités, cinq sont dotées de centres de services partagés ; il s'agit de la FAO, de l'OMS, du PNUD, de l'UNICEF et de l'UNOPS. Il convient de noter que lorsqu'une entité a coché plusieurs options pour indiquer le niveau d'une sous-fonction donnée, des fractions de point ont été attribuées à chaque niveau sélectionné.

115. Les données présentées ci-dessus sont fournies à titre indicatif et sont fondées sur un regroupement des informations se rapportant à chaque entité ; et elles n'ont donc pas valeur d'instructions adressées à chacune d'entre elles pour lui prescrire le choix du lieu à partir duquel certaines sous-fonctions devraient être gérées. Elles montrent toutefois qu'il existe d'importantes possibilités de renforcer la collaboration à l'échelle mondiale et au niveau local. **L'Inspecteur souligne la nécessité, pour toutes les entités, d'appliquer des méthodes cohérentes et transparentes pour déterminer en quoi consistent les activités qui exigent une présence sur place, ainsi que la nature des services qui peuvent être fournis dans des environnements communs, à l'échelle mondiale et au niveau local.**

116. Les réponses au questionnaire et les résultats des entretiens indiquent que les entités du système des Nations Unies ne confient qu'une faible partie de leurs activités à des fournisseurs commerciaux, les TIC et la gestion des installations étant les domaines dans lesquels le recours à l'externalisation est le plus fréquent. Dans l'un de ses rapports⁵⁷, le CCI avait décrit quelques-uns des problèmes susceptibles d'être posés par l'externalisation, qui procédaient de trois principes pouvant s'énoncer comme suit : le caractère international des organisations du système des Nations Unies doit être préservé, la conduite des activités externalisées doit être convenablement contrôlée et/ou gérée, et le personnel touché ne doit pas pâtir de l'externalisation. Il a également appelé l'attention sur l'intérêt que présente l'externalisation en tant que moyen de faire des économies sur les coûts ou d'améliorer considérablement l'exécution des activités et la fourniture des services.

⁵⁷ JIU/REP/1997/5.

117. Un cadre de décision simple (voir annexe I, fig. XII) a été appliqué aux sous-fonctions recensées. Il donne à penser que les possibilités d'externalisation sont beaucoup plus nombreuses qu'on ne le croirait à première vue (voir annexe I, fig. XIII).

118. Il n'est pas proposé, dans le présent rapport, d'externaliser un service en particulier. **Toutefois, les chefs de secrétariat sont instamment priés d'examiner la possibilité d'avoir activement recours à l'externalisation en considérant qu'elle fait partie de leur panoplie de mesures pouvant être mises en œuvre pour accéder à des services efficaces, compte tenu de la présence d'un vaste secteur spécialisé dans la fourniture de services délocalisés.**

V. La reconnaissance mutuelle n'a pas encore suffisamment évolué

119. Selon la définition fournie par une équipe spéciale créée sous les auspices du Groupe des Nations Unies pour le développement durable, le principe de la reconnaissance mutuelle permet aux entités d'utiliser les processus des unes et des autres sans avoir à prendre de précautions supplémentaires pour en démontrer à nouveau la compétitivité et sans devoir passer de contrats ou avoir recours à des services d'audit externes. En l'appliquant, les entités des Nations Unies ont la possibilité d'œuvrer ensemble à la fourniture de services et peuvent s'appuyer sur les politiques, procédures, outils et mécanismes opérationnels connexes des unes et des autres⁵⁸. Selon un exposé de position publié antérieurement par le Groupe des Nations Unies pour le développement, la reconnaissance mutuelle se fonde sur le principe que toutes les entités des Nations Unies satisfont aux normes internationales d'audit et à celles qui s'appliquent aux contrôles internes, et font régulièrement l'objet d'une évaluation portant sur l'application de ces normes. Par conséquent, le fait que les entités utilisent les systèmes et processus des unes et des autres ne devrait pas poser de risque pour elles⁵⁹.

120. L'idée de la reconnaissance mutuelle, par les entités du système des Nations Unies, des processus des unes et des autres s'est imposée progressivement en tant qu'élément important des stratégies visant à améliorer l'efficacité et à faciliter l'exécution des programmes grâce à la coopération interorganisations. Il n'est pas difficile de comprendre pourquoi cette notion suscite autant d'intérêt. Elle permet aux entités de profiter de contrats et services accessibles dans le système des Nations Unies sans devoir, au prix de doubles emplois, suivre les processus administratifs en faisant strictement preuve de diligence, et sans devoir déployer des efforts laborieux et passer un temps considérable pour se mettre d'accord sur des règlements, règles et processus harmonisés. L'équipe spéciale du Groupe des Nations Unies pour le développement durable estime également que la reconnaissance mutuelle peut permettre d'adopter des formes de collaboration et d'intégration plus étroites, telles que l'harmonisation des politiques et le regroupement des capacités⁶⁰.

121. L'Assemblée générale s'est exprimée en faveur de cette approche en déclarant que les entités du système des Nations Unies pour le développement devaient se guider sur le principe de la reconnaissance par chacune d'elles des meilleures pratiques en matière de politiques et procédures, l'objectif étant de faciliter la collaboration agissante entre organismes et de réduire les coûts de transaction pour les gouvernements et les organismes partenaires⁶¹. Dans son rapport sur le repositionnement du système des Nations Unies pour le développement, le Secrétaire général a déclaré que les progrès réalisés dans le déploiement de la Stratégie relative aux modalités de fonctionnement au niveau des pays dépendaient également de ceux faits dans la reconnaissance mutuelle des politiques et procédures par les organismes du système des Nations Unies pour le développement⁶². Il est toutefois nécessaire de dépasser le stade des exhortations, en particulier si on ne sait pas exactement en quoi consistent les « pratiques optimales » que l'on est censé appliquer.

122. Dans le cadre de l'examen, les organisations ont été priées d'indiquer si elles appliquaient le principe de la reconnaissance mutuelle et, dans l'affirmative, dans quels contextes. Il est surtout appliqué, et de loin, dans le domaine des achats. Depuis qu'il a reconnu, en 2011, qu'il était nécessaire de fournir une orientation sur la coopération en matière d'achats entre les entités des Nations Unies, le Réseau achats du Comité de haut niveau sur la gestion a abouti à un accord important sur l'utilisation en commun des accords à long terme, la levée des restrictions à la coopération, la possibilité pour une entité

⁵⁸ Groupe des innovations institutionnelles, « Report of Task Team 4 – mutual recognition, simplification and harmonization of policies » (20 octobre 2017), p. 2.

⁵⁹ Groupe des Nations Unies pour le développement, « UNDG position paper – the role of UN business operations for enhanced programme delivery under the SDGs » (23 mai 2016), p. 5.

⁶⁰ Groupe des innovations institutionnelles, « Report of Task Team 4 ».

⁶¹ Voir la résolution 71/243 de l'Assemblée générale, par. 52.

⁶² Voir A/72/684-E/2018/7, par. 44.

d'effectuer des achats pour le compte d'autres entités et la dérogation à l'obligation de procéder à des examens secondaires dans le cas d'activités entreprises en coopération avec d'autres entités des Nations Unies.

123. Même dans le domaine des achats, toutes les organisations n'appliquent pas le principe de la reconnaissance mutuelle. Par exemple, les données recueillies aux fins de l'examen ont indiqué que, parmi les grandes organisations présentes sur le terrain, le HCR et le PAM n'appliquaient pas ce principe. Le HCR a fait savoir par la suite qu'il avait révisé ses règles et procédures en mars 2018 et que celles-ci doivent maintenant être mises en œuvre sur le terrain. Néanmoins, l'application de méthodes axées sur la reconnaissance mutuelle, dans les cas où elles sont adoptées d'un commun accord, est de toute évidence un processus qui se poursuit encore. Des membres d'équipes de gestion opérationnelle ont appelé l'attention sur les problèmes rencontrés lors de l'utilisation des ententes à long terme conclues par d'autres organisations en raison des différences observées au niveau de la délégation des pouvoirs, ainsi que sur la nécessité d'entreprendre un examen secondaire. Dans aucun cas, la reconnaissance mutuelle n'a été citée par une entité en tant que raison principale de renoncer à sa propre structure d'achat au niveau des pays, et à s'en remettre plutôt aux services d'une autre entité. Les différences existant entre les organisations en ce qui concerne le niveau de délégation de pouvoirs à des entités hors siège doivent être prises en compte lors de l'application du principe de reconnaissance mutuelle.

124. Dans les domaines autres que les achats, il existe des raisons moins clairement définies qui sont invoquées pour appliquer le principe de la reconnaissance mutuelle en tant que méthode de conduite des opérations au niveau des pays. Par exemple, chaque responsable de la présence d'une entité dans un pays a, lors de l'entretien auquel il a participé, fait état d'obstacles à la coopération en matière de ressources humaines auxquels il fallait faire face lorsqu'on souhaitait, entre autres situations, tirer parti des résultats du processus de sélection suivi par une autre entité en vue de recruter des membres du personnel et des consultants, en raison des différences existant au niveau des règles et procédures.

125. Certains aspects de la coopération qui s'établit au niveau des pays dépendent, en pratique, de la reconnaissance mutuelle sans être pour autant classés dans cette catégorie. L'OIT, par exemple, indique qu'elle autorise désormais le PNUD à effectuer des versements en son nom sans pièces justificatives. Abstraction faite de l'utilité incontestable que la reconnaissance mutuelle présente, sur le plan pratique, au niveau des transactions individuelles, **il reste encore à définir si, et selon quelles modalités, l'application du principe de la reconnaissance mutuelle peut ouvrir la voie vers un regroupement plus poussé d'activités au niveau des pays.**

126. Lors de l'élaboration et des modalités d'application des principes de la reconnaissance mutuelle et de leur mise en œuvre, il est également souhaitable de réduire autant que possible les coûts de transaction associés aux efforts d'harmonisation. Même si on prend en compte les progrès tangibles qui ont été réalisés dans le domaine des achats, le processus qui se poursuit toujours a été lancé il y a sept ans.

Recommandation 7

Le Secrétaire général, en collaboration avec d'autres chefs de secrétariat d'entités qui exécutent des programmes sur le terrain, devrait, d'ici à la fin de 2020, élaborer une proposition visant expressément à définir la façon de faire de la reconnaissance mutuelle un vecteur du regroupement des capacités, de manière à réduire les doubles emplois et à rationaliser la présence physique de l'Organisation.

VI. Explorer une gamme plus large de services

127. Il serait trop restrictif, dans le cadre d'une analyse portant sur les fonctions administratives communes, de se concentrer de façon disproportionnée sur les tâches transactionnelles. Celles-ci ne représentent qu'une part limitée des dépenses globales et ont, par le passé, obligé leurs responsables à surmonter des obstacles qui entravaient une coopération efficace. Les possibilités offertes par un ensemble plus large de services opérationnels peuvent également se traduire par des gains d'efficacité appréciables parce qu'elles coïncident avec la satisfaction des besoins des programmes, qui occasionnent la plus grande partie des dépenses, et parce qu'elles sont moins étroitement associées aux processus, règles et procédures fondés sur un progiciel de gestion intégré. L'une des caractéristiques d'une approche révisée consiste à envisager de s'appuyer plus systématiquement sur les compétences spécialisées acquises par les entités du système des Nations Unies pour fournir des services à d'autres entités.

A. Achats

128. Un domaine qui continue d'exiger des approches plus agressives et dynamiques vis-à-vis des activités conjointes est celui des achats. En 2017, le système des Nations Unies a acheté des biens et services d'une valeur d'environ 18,6 milliards de dollars⁶³ selon le rapport statistique établi par l'UNOPS pour 2017. Depuis 2016, les rapports émanant de cet organe ont permis de disposer d'informations sur les achats effectués en commun⁶⁴.

129. Le rapport indique que 14,2 % des achats sont effectués en commun, ce qui représente 2,6 milliards de dollars. Plus des deux tiers de l'ensemble des achats effectués en commun sont représentés par l'UNICEF, ce qui reflète les relations de collaboration technique en matière de normes et de cahiers des charges qu'elle entretient avec l'OMS et d'autres organisations.

130. Les données globales présentées sur les achats n'indiquent pas qu'il y a une forte tendance à regrouper les achats ni à profiter, systématiquement et à grande échelle, des accords à long terme déjà en place. Par exemple, le rapport indique que sur les 455 millions de dollars qui auraient été consacrés à l'achat de services informatiques, 14,5 % seulement ont fait l'objet d'achats en commun, même si c'est dans ce secteur que l'on compte davantage d'accords à long terme que dans tout autre secteur. Dans les 18 catégories de produits pour lesquelles au moins 25 entités ont signalé que des activités d'achat avaient lieu, pour un montant de 7,2 milliards de dollars, la part des achats qui auraient été effectués en commun a été de 5,7 %⁶⁵.

131. Le potentiel de regroupement des besoins est inférieur à ce que les agrégats peuvent laisser soupçonner. Environ 70 % des achats sont effectués par six organisations⁶⁶, le PAM et l'UNICEF représentant un tiers du total. Des organisations telles que l'UNICEF considèrent qu'une proportion importante consiste en achats stratégiques de produits qui ne sont pas vraiment acquis par d'autres. C'est ainsi que l'acquisition de vaccins et autres produits biologiques par l'UNICEF, l'acquisition de produits alimentaires par le PAM et l'achat de produits liés à la santé procréative par le FNUAP ne trouvent généralement pas leur pendant dans d'autres entités. L'UNICEF a fait savoir que son approche ne se limite pas aux opérations d'acquisition, mais qu'elle vise aussi à stimuler la concurrence, à élargir la gamme des sources d'approvisionnement et à établir des relations de type inédit en matière de contrats et de collaboration avec des partenaires. Cette approche s'est traduite par une augmentation du nombre de fournisseurs d'aliments prêts à l'emploi : alors qu'il n'y en avait qu'un seul au départ, il y en a maintenant cinq.

⁶³ UNOPS, *2017 Annual Statistical Report on United Nations Procurement* (Copenhague, 2018), p. 13.

⁶⁴ Dans ce rapport, l'accent est mis sur le fait que les données ne sont pas précises parce que les informations relatives aux achats effectués en commun ne sont généralement pas enregistrées directement en tant que telles dans les systèmes de gestion intégrés des entités. Celles-ci doivent par conséquent effectuer des estimations.

⁶⁵ UNOPS, *2017 Annual Statistical Report on United Nations Procurement*, p. 71.

⁶⁶ HCR, PAM, PNUD, Secrétariat des Nations Unies, UNICEF et UNOPS.

132. De nombreuses difficultés empêchent de se faire une idée précise des possibilités véritables de réaliser des gains d'efficacité en effectuant des achats en commun. Il arrive parfois que les caractéristiques des produits à acquérir paraissent similaires, alors que les besoins des programmes sont en fait différents (ce qui, selon les indications du Réseau achats, se produit dans le cas des tentes)⁶⁷. Compte tenu du niveau relativement faible des activités d'achat en commun signalées, même en appliquant la large définition actuellement donnée à l'expression « en commun », les conseils donnés par des parties de l'extérieur n'ayant aucun lien d'interdépendance avec les intérêts de l'une ou l'autre structure d'achat du système des Nations Unies pourraient être utiles.

133. **Le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des entités du système des Nations Unies sont encouragés à envisager la possibilité de faire appel à des experts de l'extérieur pour les aider à évaluer les gains d'efficacité pouvant être réalisés en prenant les mesures suivantes : appliquer à une plus grande échelle la pratique consistant à charger une entité de fournir des services d'achat à d'autres, notamment dans le cas de celles dont les besoins en matière d'achat sont modestes⁶⁸, et utiliser, à l'échelle du système tout entier, des plateformes électroniques d'achat dont certaines entités se sont dotées.**

B. Gestion des parcs de véhicules

134. Les organismes, fonds et programmes des Nations Unies utilisent plus de 20 000 véhicules légers à un coût (amortissement compris) d'environ 300 millions de dollars par an⁶⁹. L'Inspecteur appelle l'attention sur les initiatives entreprises aux niveaux mondial et des pays qui méritent de faire l'objet d'une analyse en vue d'être reproduites à plus grande échelle.

135. Au niveau mondial, le HCR et le PAM utilisent des programmes internes de location de véhicules par l'intermédiaire d'un service centralisé qui fournit un soutien dans divers domaines, de la planification des besoins, l'acquisition, le choix et l'entretien des pneus, la localisation des véhicules à l'aide d'un système de géolocalisation à la cession d'actifs. L'UNICEF examine actuellement la possibilité de faire des activités de transport le modèle à appliquer dans le cadre de sa stratégie de gestion des services, qui prévoirait notamment l'option de charger une autre entité de lui fournir les services nécessaires en son nom, plutôt que de posséder et exploiter son propre parc de 2 700 véhicules. **Les arguments en faveur d'un élargissement du champ d'application de ces stratégies devraient faire l'objet d'une analyse plus approfondie, ce qui permettrait d'envisager d'offrir à d'autres les services dont ils ont besoin.** Il pourrait être approprié, à cet égard, de porter l'attention sur la chaîne de services complète, de la conclusion de contrats de location à l'échelle mondiale à la gestion de parcs locaux de véhicules.

136. Au niveau des pays, le Groupe des Nations Unies pour le développement a appelé l'attention sur les avantages présentés par l'utilisation de parcs de véhicules en commun en tant que moyen de rendre leur utilisation plus efficace, de réduire la taille des parcs et les coûts qui y sont associés, et d'améliorer la sécurité et les performances sur route⁷⁰. Il est avancé, dans le document relatif au test de validation, que des économies de 30 millions de dollars par an sont possibles en redimensionnant les parcs de véhicules⁷¹. **Les possibilités d'utilisation en commun des parcs de véhicules au niveau des pays devraient faire l'objet d'une analyse plus poussée, en accordant une attention particulière aux enseignements tirés lors de la mise en œuvre des mécanismes de gestion et de gouvernance nécessaires.**

⁶⁷ Procurement Network of the High-level Committee on Management, Procurement Process and Practice Harmonization in Support of Field Operations project (Phase 2 project).

⁶⁸ 19 structures du système des Nations Unies effectuent des achats d'une valeur inférieure à 50 millions de dollars par an (UNOPS, *2017 Annual Statistical Report*, p. 19).

⁶⁹ Luigi Demunnik, « United Nations fleet sharing : proof of concept – evaluation report » (2017).

⁷⁰ Groupe des Nations Unies pour le développement, « Moving together with UN fleet sharing – guidance for setting up and operating a carpool system » (2017).

⁷¹ Demunnik, « United Nations fleet sharing », p. 10.

C. Cession d'actifs

137. Les organisations de terrain déploient des éléments d'actif coûteux tels que des véhicules et des matériels informatiques. Le PAM a appelé l'attention de l'Inspecteur sur les compétences spécialisées que le HCR avait acquises en matière de cession de véhicules dans le cadre de ventes aux enchères locales planifiées et promues de manière centralisée. Le PAM a choisi de prendre à son compte l'approche adoptée par le HCR plutôt que de créer son propre système d'enchères publiques et, dans un cas particulier, il a produit des recettes de 3 millions de dollars qui, selon lui, n'auraient en grande partie pas pu être réalisées dans d'autres circonstances. Le HCR a fait savoir qu'en 2017, il avait produit des recettes de 10 millions de dollars en se dessaisissant d'actifs, et plus particulièrement de véhicules, ce qui, si les méthodes antérieures avaient été appliquées, n'aurait rapporté que 1 million de dollars à peine⁷². **L'Inspecteur prie instamment le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés d'envisager de publier une étude de rentabilisation sur la question de savoir s'il s'agit là d'un service que le HCR pourrait fournir à d'autres entités des Nations Unies.** Ce type de service peut, lui aussi, être intégré à une chaîne de services plus étendue qui comprend la planification et la gestion des actifs, ainsi que leur cession.

⁷² Entretiens, Division des approvisionnements du HCR, 21 juin 2018.

VII. Facteurs à prendre en compte pour définir le modèle de fourniture de services

138. Les mécanismes à mettre en œuvre à l'avenir doivent être conçus en s'inspirant des modèles qui donnent satisfaction, et non en se contentant d'exploiter les ressources internes actuellement disponibles. Une question cruciale qui se pose consiste à savoir s'il existe des prestataires qui, fournissant de nos jours leurs services au système des Nations Unies, sont aptes et disposés à fournir des services aux niveaux mondial et local. Cela attend encore d'être démontré.

A. Envisager de désigner un prestataire de services par défaut au niveau des pays

139. Un thème qui a été évoqué à l'occasion des entretiens menés au siège des entités est la nécessité de concevoir des mécanismes adaptés à la situation propre à chaque pays, au cas par cas, en tenant compte notamment de l'envergure et des capacités des prestataires. Les avantages découlant de la prise de mesures visant à promouvoir le libre jeu de la concurrence pour maximiser les gains d'efficacité ont également été mentionnés. À première vue, cela pourrait sembler aller de soi, bien qu'on soit en droit de se demander pourquoi des entités des Nations Unies investies de mandats importants pourraient souhaiter se faire concurrence pour fournir des services administratifs.

140. L'Inspecteur insiste sur le fait qu'il ne faut adopter une telle approche qu'avec la plus grande prudence. Il est important d'éviter une fragmentation excessive en se fondant sur une évaluation, effectuée à partir de la base, des avantages comparés dont telle ou telle entité peut bénéficier au niveau des pays. La perspective de devoir effectuer quelque 120 analyses, gamme de services par gamme de services, entité par entité, et de négocier les conditions les plus avantageuses, implique l'exécution d'une multitude de tâches administratives susceptibles de rebuter les plus résolus. Mobiliser de multiples prestataires de services pour différents pays risque de créer des situations excessivement complexes, des problèmes d'interface entre les systèmes et une fragmentation opérationnelle. Les difficultés engendrées par la mise en œuvre d'approches conçues sur mesure et entreprises de la base vers le sommet sont typiques du cas du Centre des services communs implanté au Brésil, dont il est question plus haut. Il conviendrait de noter qu'au niveau des pays, la fourniture de services pour le compte d'autres entités ne représente pas une part importante des activités. Le PNUD a indiqué qu'au cours des huit dernières années, le recouvrement des coûts réalisé au niveau des pays au titre des services fournis à des entités a représenté un montant compris entre 15 et 18 millions de dollars. Ce montant pourrait augmenter si les fournisseurs offraient davantage de services à des entités qui avaient jusque là satisfait elles-mêmes à leurs besoins en la matière.

141. **Il conviendrait de désigner un prestataire de services par défaut dans tous les pays, à l'exception des cas où le prestataire par défaut n'est pas en mesure d'assurer le service requis.** Le caractère prévisible des tâches à accomplir devrait également permettre aux fournisseurs de faire plus facilement preuve de professionnalisme et d'efficacité et rendre plus aisée la planification de la configuration des équipes de pays. Cela ne devrait pas empêcher la mise en œuvre des dispositions internes convenues d'un commun accord avec le prestataire de services, en vertu desquelles une autre entité pourrait fournir un service si, dans une situation particulière, elle possède des compétences spéciales.

B. Définir clairement les attentes manifestées à l'égard du PNUD et de l'UNOPS

142. Le Secrétaire général envisage de confier au PNUD un rôle particulier en matière de services. Dans son premier rapport sur le repositionnement, il a déclaré que la plateforme opérationnelle et les capacités de service du PNUD à l'échelle mondiale sont des atouts

précieux qu'il faut mettre à profit et mobiliser⁷³. Il a par la suite affirmé, en ce qui concerne la réforme du système des coordonnateurs résidents, que le PNUD continuera de fournir un appui aux coordonnateurs résidents et à leurs bureaux, notamment pour ce qui est de toutes les tâches administratives et opérationnelles nécessaires à la fonction de coordination, selon un modèle de facturation par service⁷⁴. L'Assemblée générale a par ailleurs demandé que le repositionnement ait lieu en examinant comme il se doit la vocation nouvelle du PNUD comme plateforme d'appui du système des Nations Unies pour le développement⁷⁵. **D'une manière plus générale, il reste encore à définir la nature du lien à établir entre l'appui opérationnel à accorder au système de coordonnateurs résidents et la planification actuellement prévue pour les services communs.**

143. La présente étude n'avait pas pour objet d'effectuer une évaluation de la capacité des entités des Nations Unies à fournir des services à d'autres. Néanmoins, compte tenu du rôle historique joué par le PNUD en tant que prestataire de services, cet examen de la coopération interorganisations a inévitablement comporté des dizaines d'entretiens, tant avec des usagers qu'avec des membres du personnel du PNUD, au niveau des sièges et des pays, à l'occasion desquels les personnes interrogées ont exprimé des vues en se fondant sur les données d'expérience qu'elles avaient acquises au sujet du PNUD en tant que prestataire de services. Des études effectuées tout récemment par le Bureau de l'évaluation indépendante et le Bureau de l'audit interne du PNUD donnent également un aperçu de certaines questions pertinentes. Plusieurs observations portant sur des aspects soulevés à l'occasion de ces entretiens et sur les résultats de ces études sont formulées ci-après.

144. Il importe avant tout de reconnaître la fonction historique assurée par le PNUD en tant que prestataire de services par défaut, compte tenu du fait qu'il avait été prié de jouer ce rôle par le Comité administratif de coordination (prédécesseur du CCS) et du soutien qu'il a offert – et continue d'offrir – des points de vue de la présence, des accords avec les pays hôtes, des relations avec les pouvoirs publics, de la crédibilité vis-à-vis des autorités de ces pays, des dispositions prises avec les banques et des systèmes administratifs. Le chef de l'administration d'une entité cliente a fait observer que tous ces points avaient été pris pour acquis et n'avaient pas fait l'objet d'une évaluation détaillée, ce qui constituait une lacune à combler.

145. Une observation portant sur un sujet connexe concerne la place qui revient au PNUD en tant que tissu conjonctif du système des Nations Unies pour le développement. De nombreux entretiens ont montré à quel point la présence du PNUD ainsi que son aptitude et son empressement à fournir des services ont joué un rôle crucial en catalysant la mobilisation de ces entités dans de nombreux pays. Presque sans exception, le PNUD est, au niveau des pays, reconnu en tant que l'un des principaux moteurs des initiatives entreprises en collaboration par diverses entités.

146. Dans le même temps, beaucoup de personnes ayant participé aux entretiens menés au niveau des pays ont évoqué les nombreux obstacles à surmonter. Elles ont estimé que leur liberté d'action était limitée par le manque d'options viables. Les représentants du PNUD ont en outre indiqué qu'ils étaient dépourvus des outils institutionnels nécessaires pour assurer correctement la gestion des relations avec les usagers, comme dans le cas d'un directeur de pays qui avait cherché à utiliser temporairement les services d'un membre du personnel en poste en Asie pour qu'il puisse venir en Afrique afin d'y mettre au point un outil qui y avait été installé. En ce qui concerne les plaintes formulées au sujet des services, certains interlocuteurs employés par le PNUD au niveau des pays ont fait remarquer que les problèmes rencontrés étaient souvent dus à une mauvaise planification de la part des usagers.

147. Pour être en mesure de répondre aux attentes raisonnables qu'un prestataire de services doit pouvoir satisfaire, le PNUD devrait, entre autres : considérer que la prestation de services est une fonction prioritaire dont l'accomplissement implique une obligation de rendre des comptes ; définir clairement à qui il incombe de fournir

⁷³ Voir A/72/124-E/2018/3, par. 50.

⁷⁴ Voir A/72/684-E/2018/7, par. 71.

⁷⁵ Voir la résolution 72/279 de l'Assemblée générale, par. 32.

des services⁷⁶ ; préciser le rôle et la structure hiérarchique de ses mécanismes de fourniture de services partagés ; mettre en place des outils d'appui aux usagers et des indicateurs clefs de résultats ; relever le niveau d'efficacité interne en examinant les options disponibles pour le regroupement des activités de fourniture des services ; et coopérer avec d'autres à l'élaboration de mécanismes de gouvernance conçus pour promouvoir un traitement égal pour tous. S'il est vrai que de telles mesures peuvent comporter des éléments techniques, elles représenteraient un changement de culture qui exigera une action déterminée de la part des responsables et un vigoureux soutien de la part du conseil d'administration pour se concrétiser.

148. Une énigme de caractère différent est présentée par l'UNOPS. Quelle est la place de cette entité, qui a été définie comme un prestataire de services sans mandat de fond, dans cet environnement en évolution constante que constituent les activités de fourniture de services du système des Nations Unies ? L'UNOPS a fait savoir qu'il ne considère pas qu'il bénéficie d'un avantage comparatif exclusif pour des activités telles que la gestion des installations au niveau des pays, mais qu'il estime pouvoir offrir toute une gamme d'autres services.

149. L'Inspecteur s'abstient d'émettre un avis sur la nature de la contribution, le cas échéant, que l'UNOPS devrait apporter. Il importe toutefois qu'une entité de haut niveau du système des Nations Unies, créée uniquement pour être un prestataire de services, soit pleinement engagée et sollicitée en fonction de ses capacités et de ses responsabilités en tant qu'entité relevant de l'Assemblée générale.

Recommandation 8

Le Secrétaire général devrait collaborer avec le Directeur exécutif de l'UNOPS pour faire en sorte que les capacités du Bureau à fournir des services soient également pleinement prises en compte dans la formulation des accords relatifs aux services d'appui administratif.

150. L'administrateur du PNUD et le Directeur exécutif de l'UNOPS devraient également élaborer des mécanismes de coopération en fonction de leurs atouts respectifs.

C. Mesurer les résultats obtenus par les prestataires de services

151. Quels qu'ils soient, pour les prestataires qui servent des clients internes, le suivi des résultats obtenus et l'établissement de rapports à leur sujet, ces fonctions sont encore plus cruciales dans un environnement interorganisations partagé, surtout lorsque cela représente un changement par rapport aux pratiques antérieures. Dans les réponses au questionnaire et les entretiens menés dans le cadre de l'examen, les entités qui n'ont pas une envergure suffisante pour gérer leurs propres systèmes ont souligné que ce qu'elles recherchent chez les prestataires de services du système des Nations Unies, c'est la qualité, la réactivité, l'égalité de traitement et la transparence dans le calcul des coûts. Il est donc très important que les usagers et les prestataires de services aient une compréhension commune de leurs obligations respectives et que la prestation de services soit contrôlée et évaluée en fonction de critères objectifs.

152. Le Groupe des innovations institutionnelles créé par le Groupe des Nations Unies pour le développement durable accordera sans aucun doute la plus grande attention à la définition des aspects relatifs à la gestion de la performance énoncés dans les arrangements futurs prévus pour les services communs, compte tenu de l'accent que le Secrétaire général a mis sur les objectifs qualitatifs. L'Inspecteur formule quelques observations qui pourraient être prises en compte.

⁷⁶ Les directeurs de pays rendent compte aux bureaux régionaux, mais c'est le Bureau des services de gestion qui est chargé de superviser la mise en œuvre des grandes orientations. Ce dernier devrait compter parmi ses attributions la fixation de normes et l'évaluation de la performance

153. L'importance de la planification d'outils et de systèmes appropriés pour la mesure de la performance est soulignée. L'examen récent des données d'expérience acquises en ce qui concerne les centres de services a révélé que l'état de préparation à l'exercice de cette fonction varie fortement d'un endroit à l'autre, avec un recours excessif à des tableaux Excel et une tendance à extraire manuellement, au prix de manipulations laborieuses, des données stockées dans divers systèmes⁷⁷. Dans le cadre de l'examen, des prestataires de services à l'échelon national ont indiqué qu'ils étaient encore plus dépourvus des outils nécessaires, tels que des plateformes de gestion des relations avec les usagers, pour gérer et suivre les résultats obtenus dans la prestation des services. **Lors de la planification de la gestion de la performance, il conviendrait d'accorder la priorité à la collecte de données dans le cadre des activités courantes, plutôt que de dépendre de données non structurées telles que celles produites à l'aide de tableaux élaborés et gérés par des services agissant isolément. Il conviendrait également de prêter attention à l'analyse des données, de manière à ce que l'éclairage apporté sur les résultats puisse être mis à profit pour faciliter les améliorations à l'avenir.**

154. Pour permettre aux usagers et aux prestataires de services d'avoir une compréhension commune des questions en jeu, les accords sur le niveau des services peuvent se révéler très utiles. Grâce à eux, les processus de fourniture de services aux usagers selon les mêmes modalités sont plus naturels étant donné que les prix et les niveaux de service sont indiqués, les responsabilités des usagers sont définies, et les deux parties disposent d'un cadre à l'intérieur duquel elles peuvent collaborer à la définition du type et des normes de prestation à prévoir. Le tarif fixé pour les services, déterminé en se fondant sur une estimation des coûts réels, permettra d'émettre un jugement sur la valeur des prestations reçues et d'envisager un recours à d'autres modalités de fourniture de services, selon les besoins.

155. Il faut savoir faire preuve de discernement dans le choix de l'approche à adopter vis-à-vis des indicateurs clefs de résultats. Il importe qu'ils soient pratiques, relativement peu nombreux, faciles à comprendre et adaptés au contexte, de manière à ce que les utilisateurs puissent déterminer dans quelle mesure leurs résultats sont en concordance avec les objectifs définis. Ils faut également qu'ils soient pertinents, en ce sens qu'ils doivent se fonder sur l'expérience pratique, et être mis périodiquement à jour ; la fixation d'un objectif en matière d'indicateurs clefs de résultats, déterminé en fonction de ce que les prestataires de services sont capables de faire, peut parfois être un point de départ, mais il faut qu'il soit défini en se fondant sur des résultats obtenus avec d'autres fournisseurs en tant que point de référence à utiliser pour encourager d'autres améliorations.

156. Enfin, il importe que le coût des services soit visible. Les entités du système des Nations Unies ont tendance à ne pas calculer le coût de leurs produits administratifs et à rendre des comptes, au lieu de cela, sur une série d'autres mesures. **L'Inspecteur estime qu'il serait judicieux de définir les produits des fonctions liées à la fourniture de services parce que cela permettrait de se concentrer davantage sur les résultats plutôt que sur la gestion des intrants, d'améliorer la transparence et de disposer d'une base plus solide pour la prise de décisions.**

⁷⁷ Voir JIU/REP/2016/11, par. 65.

VIII. Il faut prêter attention aux mécanismes interorganisations habilitants

A. Il importe d'envisager sous un jour nouveau le financement de l'innovation dans le domaine de la mise en commun d'activités

157. Les mécanismes de coordination interorganisations tels que le Comité de haut niveau sur la gestion jouent un rôle important dans la mise en commun d'activités parce qu'ils définissent clairement le cadre réglementaire et administratif destiné à favoriser la coopération et élaborent des outils et plateformes présentant des avantages mutuels. Dans ce contexte, il convient de porter l'attention sur deux questions.

158. L'une concerne le rôle important joué par les contributions volontaires dans la mise en commun d'activités. Dans le cadre de l'initiative « Unis dans l'action », le Comité de haut niveau sur la gestion du Conseil des chefs de secrétariat a créé un fonds d'affectation spéciale pour l'harmonisation des pratiques de fonctionnement. De nombreuses initiatives du Comité de haut niveau sur la gestion destinées à tirer parti des dispositifs de collaboration en matière de modalités de fonctionnement pour renforcer l'appui accordé au niveau des pays au cours des huit dernières années ont bénéficié d'un financement fourni par ce fonds. Le secrétariat du Comité a indiqué qu'il avait dépensé les 10 millions de dollars qu'il avait reçus.

159. Le Bureau de coordination des activités de développement administre également les contributions volontaires par le biais d'un dispositif issu de l'initiative « Unis dans l'exécution » et doté de guichets multiples, dont l'un a pour objet de soutenir l'innovation dans le domaine des opérations. Il avait antérieurement accès aux ressources mobilisées pour soutenir l'initiative « Unis dans l'action ». Ces ressources ont été utilisées, par exemple, par le Centre des services communs implanté au Brésil à des périodes présentant une importance cruciale pour son évolution.

160. Lors de l'examen des mesures à prendre pour améliorer et rendre plus efficaces les mécanismes de fourniture de services intégrés, il faudra se préoccuper des besoins en matière de financement d'amorçage aux niveaux institutionnel et des pays. Compte tenu du fait que le fonds d'affectation spéciale du Comité de haut niveau sur la gestion est épuisé, il est opportun de déterminer les meilleurs moyens d'apporter des innovations aux mécanismes de collaboration en matière de modalités de fonctionnement.

161. Le Secrétaire général devrait évaluer, en consultation avec d'autres chefs de secrétariat, dans les cadres qu'il juge appropriés, les ressources nécessaires pour amorcer et promouvoir l'innovation en matière de coopération interorganisations portant sur les modalités de fonctionnement.

B. Les activités interorganisations consacrées à la mise en commun d'activités peuvent être améliorées

162. Le deuxième point à prendre en compte est que les mécanismes interorganisations doivent être plus efficaces pour promouvoir la mise en commun d'activités. Cela ne signifie pas qu'on serait en droit de sous-estimer les importants résultats qui ont été obtenus dans certains domaines. Par exemple, selon le Comité de haut niveau sur la gestion, les activités consacrées aux services de trésorerie communs ont jeté les bases d'une approche coordonnée en ce qui concerne les transactions bancaires et d'une plateforme commune pour les transactions en devises qui, selon les informations qu'il a diffusées, permet d'économiser plus de 20 millions de dollars par an⁷⁸.

⁷⁸ CEB/2016/HLCM/3, p. 16.

163. D'importants travaux ont également été accomplis pour harmoniser les règles et procédures applicables aux achats, dans une mesure telle que le Comité de haut niveau sur la gestion a affirmé que tous les obstacles à la collaboration dans le domaine des achats avaient été levés⁷⁹. Des lignes directrices destinées à faciliter les achats en commun au niveau des pays avaient été élaborées. La création et l'expansion du Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies avaient entraîné une forte augmentation du nombre de fournisseurs enregistrés, notamment de pays en développement. Il est utilisé au niveau des pays par les entités participantes comme moteur d'efficacité ; le directeur des opérations de l'OMS en Afrique a indiqué que son organisation avait réalisé des économies de 1,6 million de dollars en affichant ses besoins sur le site du Portail mondial plutôt que de s'en remettre, comme elle l'avait fait par le passé, aux seuls fournisseurs locaux.

164. Malgré des résultats encourageants, la situation observée sur le terrain est que les différences existant au niveau des règles et procédures continuent d'entraver la mise en commun d'activités. En dépit de tous les progrès accomplis en ce qui concerne les politiques visant à permettre les achats en commun, le bilan est décevant. Les équipes de gestion opérationnelle interrogées dans le cadre de la présente étude ont déclaré que leurs efforts étaient contrariés par la présence de différents niveaux de délégation des pouvoirs et par la nécessité d'effectuer un examen secondaire. La décision du Centre de services communs implanté au Brésil d'élaborer son propre manuel des achats plutôt que d'en utiliser un qui avait déjà été homologué, de même que les dispositions adoptées par la suite pour imposer l'application de procédures propres aux entités en matière d'achat dans le cadre de cette initiative phare, donnent à penser qu'il y a encore du chemin à parcourir pour harmoniser les pratiques en vigueur dans le domaine des achats (voir encadré 1).

165. En ce qui concerne les ressources humaines, un projet pilote s'étalant sur plusieurs années et portant sur le recrutement conjoint de personnel local a été mené à bien, ce qui représente un effort novateur compte tenu des différences entre les méthodes que les entités appliquent dans le domaine des ressources humaines. L'UNESCO a dirigé les travaux qui ont abouti à l'élaboration d'une proposition, présentée en 2014, dans laquelle a été exposée une approche jugée valable par certaines entités, mais que d'autres n'ont pas été en mesure d'adopter. À toutes fins pratiques, bien qu'il soit toujours possible de relancer cette initiative, on peut considérer qu'elle a cessé d'exister et qu'elle a peu de chances d'être mise en œuvre.

166. Le lien existant entre ce qui est élaboré horizontalement et ce qui se transmet ensuite verticalement dans les entités et sur le terrain est imparfait, dans le meilleur des cas. **Le Comité de haut niveau sur la gestion et le Groupe des Nations Unies pour le développement durable devraient informer plus efficacement le personnel de terrain des innovations relatives aux modalités de fonctionnement, et les chefs de secrétariat devraient renforcer les mécanismes de responsabilisation concernant la mise en œuvre, au sein de leur entité, des accords de coopération approuvés par le Comité de haut niveau sur la gestion.**

167. Une importante initiative, pilotée depuis le siège et visant à acheter conjointement des véhicules, a impliqué six années d'efforts et nécessité des travaux préparatoires d'un coût dépassant 1 million de dollars. Cela n'a pas empêché l'un des principaux utilisateurs de véhicules, à savoir le HCR, de faire remarquer qu'il n'avait pas été en mesure de tirer pleinement parti des nouveaux contrats parce qu'ils étaient moins avantageux que ceux qu'il avait déjà conclus, et qu'il n'était pas rentable de passer à un autre type d'arrangement. L'UNOPS, fournisseur actif de véhicules, n'a pas participé à cet exercice.

168. Certains présidents de réseaux ont indiqué que les chefs de secrétariat ne manifestaient que peu d'empressement à orienter les efforts vers l'obtention de résultats, ni à souligner l'intérêt que présentait la participation à des activités interorganisations. **Les modifications apportées par le Secrétaire général à la façon dont le CCS mène ses activités ne devraient pas amener les cadres dirigeants à accorder moins d'attention à la définition des résultats escomptés d'une réforme des modalités de fonctionnement. Le Secrétaire général et ses homologues du CSS devraient soutenir la mise en place à**

⁷⁹ Voir CEB/2013/5, pièce jointe 2, par. 33.

titre prioritaire d'une collaboration fructueuse visant à améliorer les modalités de fonctionnement, à définir les changements transformateurs nécessaires et à renforcer la responsabilité d'apporter des contributions à ces efforts interorganisations.

169. L'une des plus importantes caractéristiques du modèle de réseau fonctionnel est que les initiatives sont plus susceptibles d'être mises en œuvre. Toutefois, bien que la méthode consistant à mettre l'accent sur les secteurs fonctionnels présente des avantages, elle a aussi ses limites. Elle peut nuire à la prise en compte des structures de regroupement et à la prestation des services, et empêcher d'accorder suffisamment d'attention à la perspective interfonctionnelle à adopter pour procéder avec succès à une analyse détaillée de nombreuses modalités de fonctionnement.

Recommandation 9

Le Secrétaire général, en consultation avec le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination et le Groupe des Nations Unies pour le développement durable, devrait examiner les mécanismes interorganisations d'appui à la coopération concernant la mise en commun d'activités afin de veiller à ce qu'ils servent d'articulation entre les mesures prises à l'échelle mondiale et au niveau des pays et facilitent l'établissement de priorités clairement définies et l'adoption de méthodes de travail propres à produire des résultats. Les conclusions issues de ces activités et les mesures prises devraient être présentées au Conseil économique et social à sa session de 2020 et à l'Assemblée générale à sa soixante-quatorzième session.

IX. La voie vers l'avenir

170. En traçant la voie à suivre, les décideurs auront sans aucun doute comme point de départ une appréciation de la complexité du système des Nations Unies et de ses modalités de fonctionnement. Il ne sera pas facile de faire un grand bond en avant dans la promotion de la mise en commun d'activités. La réalisation de cet objectif dépendra fortement de la présence d'une somme de données factuelles constituée pour mettre en lumière les avantages qu'on peut s'attendre à obtenir, d'un engagement durable en faveur d'un processus à long terme et du bon vouloir dont feront preuve les entités en acceptant de renoncer à contrôler certaines fonctions. Le point important à retenir est qu'il ne faut pas décourager les ambitions, mais plutôt souligner la nécessité d'aligner le niveau des ambitions sur celui de l'engagement et des efforts nécessaires. Dans un processus complexe et de longue haleine, il serait illusoire d'imaginer une cascade progressive de gains d'efficacité et d'économies étant donné que des investissements concomitants dans les capacités, les technologies, les systèmes et la gestion du changement seront également indispensables. En outre, il est possible que, dans certains cas, les gains d'efficacité réalisés soient ponctuels et ne soient pas pécuniaires, ce qui dépendra en partie de la question de savoir s'ils sont attribuables à des contributions réaffectées ou s'ils peuvent être réaffectés à d'autres fins.

171. L'analyse contenue dans le présent rapport indique que les possibilités de réaliser des gains d'efficacité sont importantes et que les résultats obtenus jusqu'à présent à cet égard ont été limités. Il met également l'accent sur la nécessité d'intégrer pleinement des considérations relatives aux aspects qualitatifs au processus d'élaboration de mesures visant à augmenter l'efficacité. Il est recommandé d'adopter une série intégrée de mesures qui ne s'excluent pas mutuellement. Elles viseraient les objectifs suivants : renforcer les capacités du bureau conjoint pour les petites équipes de pays des Nations Unies ; piloter l'élaboration d'un modèle d'hébergement pour surmonter les obstacles posés par les différences existant au niveau des règles et procédures ; charger un petit groupe de grandes entités de concevoir une approche intégrée vis-à-vis de la fourniture des services ; et recentrer l'ensemble des activités de coopération entreprises par les équipes de pays des Nations Unies dans le domaine des modalités de fonctionnement pour cibler des domaines d'action moins nombreux et plus productifs. Il est également recommandé d'adopter des mesures permettant de disposer des cadres réglementaires et administratifs habilitants qu'une telle coopération exige.

172. À mesure que les travaux avancent dans cet environnement complexe, il importe de prévoir une place, lors de la conception des mécanismes nécessaires, pour l'appui à fournir au niveau des pays aux entités non résidentes. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, par exemple, indique qu'il n'aurait jamais pu mener à bien ses activités au niveau des pays s'il n'avait pas eu accès aux services du PNUD. Il est probable que la reconfiguration des équipes de pays des Nations Unies qui est envisagée montrera à quel point il est plus important encore de satisfaire ces besoins.

173. Il faudra également veiller à mettre en place le cadre incitatif approprié. Au niveau des pays, tel qu'indiqué au paragraphe 106, les mesures d'incitation visées ne sont pas clairement définies. Il serait utile de réaffecter les économies résultant de gains d'efficacité à l'exécution de programmes entrepris au niveau local, mais il ne s'agit pas là de la seule difficulté à surmonter. La coopération à établir au niveau des modalités de fonctionnement ne peut et ne doit pas être un complément à ajouter à la panoplie de moyens dont disposent les directeurs des opérations. Elle devrait faire partie de l'évaluation des résultats, et il conviendrait par conséquent de reconnaître les succès et les échecs qui y sont associés.

174. Il vaut également la peine de souligner une fois de plus qu'une approche consistant à accorder une attention ponctuelle à la coopération établie au niveau des pays n'a pas produit de résultats satisfaisants, étant donné que les modalités de fonctionnement sont des éléments d'une structure intégrée. Un exemple concret est la décision prise quant à la question de savoir s'il convient d'assurer une fonction localement ou à partir d'une plateforme centralisée. Les entités doivent avoir une idée précise de ce qu'il faut entendre par l'expression « exécution locale », tout en reconnaissant que le sens de cette notion est

appelé à évoluer à mesure que de nouveaux progrès techniques seront accomplis. Seules les fonctions qui doivent être assurées sur le territoire d'un pays devraient continuer d'y être localisées. **Le Groupe des Nations Unies pour le développement durable et son Groupe des innovations institutionnelles devraient élaborer une définition commune des fonctions qu'il faut assurer localement et de celles qui doivent être délocalisées, car cela permettrait de déterminer plus clairement les services communs à fournir dans le cadre des fonctions qui continuent d'être assurées au niveau des pays.** Il n'est pas toujours facile de décider à coup sûr si une présence sur place est nécessaire ou non. Certaines entités adoptent ce qu'elles considèrent être une approche mixte dans le cadre de laquelle les politiques, les processus et l'intégration des systèmes sont mis en œuvre par le siège ou des fournisseurs d'envergure mondiale, tandis que les bureaux de pays fournissent les composantes qui se situent en aval dans la chaîne de prestation de services.

175. Le fait que certaines entités mettent l'accent sur la décentralisation ne devrait pas compliquer de manière excessive la prise en compte objective de la nécessité d'assurer des fonctions d'appui à un endroit en particulier. De telles exigences, qui visent à imposer une décentralisation de l'exercice de la gouvernance ou de l'exécution des stratégies, ne sont pas incompatibles avec une conception institutionnelle de la manière de maximiser l'efficacité. La dévolution de la prise des décisions relatives aux programmes n'implique plus un transfert parfaitement parallèle des compétences administratives. Cela peut être pris en compte par des entités telles que le HCR, l'OMS et le PNUD. En ce qui concerne l'OMS, suite à la nomination d'un Directeur général adjoint chargé de superviser les opérations, on espère qu'il y aura davantage de possibilités d'adopter une démarche globale dans la gestion de l'appui administratif.

176. On aurait tort de continuer de concentrer au niveau des pays l'action visant à mettre en commun des activités. Il est nécessaire d'élaborer une stratégie mondiale dans le cadre de laquelle des services d'appui au niveau des pays seront implantés. L'Assemblée générale a reconnu la nécessité d'adopter une démarche intégrée dans l'appel qu'elle a lancé pour que soient mis en place des services d'appui communs aux niveaux national, régional et mondial⁸⁰. Le problème à surmonter est que jusqu'à présent, il n'y a pratiquement aucune analyse qui ait été effectuée pour tracer la voie à suivre en ce qui concerne les services partagés entre les entités au niveau mondial, ce qui reflète peut-être le fait que l'on a, par le passé, mis surtout l'accent sur les mécanismes prévus au niveau des pays. Il est maintenant temps de donner suite à cette demande de l'Assemblée générale. Le Secrétaire général semble s'engager dans cette voie, encore qu'avec prudence, quand il déclare que la priorité sera accordée aux opérations sur le terrain, tout en notant qu'une refonte des structures des sièges pourrait être nécessaire⁸¹. **Les possibilités offertes au niveau des pays et à l'échelle mondiale doivent être évaluées en tenant compte des rapports d'interdépendance qui existent entre elles, de façon à assurer une meilleure interface au niveau des pays, à bénéficier d'économies d'échelle dans la fourniture de services à l'échelle mondiale et à permettre aux entités qui sont dépourvues de capacités internes en matière de services partagés d'accéder à des plateformes de ce type.**

177. Six entités du système des Nations Unies ont mis en place des centres de services partagés qui pourraient offrir des prestations à d'autres entités et promouvoir le processus de regroupement au fil du temps. Le Secrétaire général a l'intention d'examiner les possibilités de regrouper les services pouvant être fournis à distance, sous la forme de six ou sept réseaux de centres de services partagés⁸². **L'Inspecteur demande instamment de passer à l'examen et à la conception de mécanismes optimisés pour la fourniture de services pouvant être assurés à distance.**

178. Jusqu'à présent, il n'y a eu aucun mécanisme qui permette de poursuivre les travaux entrepris dans ce sens. Le CCI avait demandé instamment au Comité de haut niveau sur la gestion d'établir un flux de travail horizontal sur les centres de services pour renforcer la collaboration⁸³, mais cela ne s'est pas concrétisé. Diverses configurations peuvent être

⁸⁰ Voir la résolution 67/226 de l'Assemblée générale, par. 155.

⁸¹ Voir A/72/684-E/2017/7, par. 47.

⁸² Ibid.

⁸³ Voir JIU/REP/2016/11, par. 127.

envisagées, en fonction des résultats des analyses de viabilité, de la portée des services recensés, de la volonté d'apporter des changements et de la capacité à les exécuter. Une façon pratique de réaliser des progrès consisterait à inciter les entités compétentes à se regrouper au sein d'un comité ou d'une instance de réflexion en vue de réaliser les objectifs suivants : élaborer l'étude de viabilité à consacrer aux services partagés à l'échelle mondiale et entreprendre leur conception opérationnelle en prévoyant des options quant à leur portée et leur complexité ; définir les fonctionnalités qu'un environnement interorganisations de services partagés devrait permettre de mettre en œuvre ; déterminer une combinaison adéquate de moyens mis à disposition par le système des Nations Unies et des entreprises commerciales ; et formuler des recommandations sur l'intégration des nouvelles technologies aux mécanismes de fourniture de services. Cet organe pourrait en outre définir les critères minima à appliquer par les centres de services du système des Nations Unies à toute une gamme de prestations, la gestion des relations avec les usagers, la mise en œuvre de moyens visant à permettre un fonctionnement en toute indépendance, la création de mécanismes de gestion de la clientèle, la gestion des résultats et la gouvernance.

Recommandation 10

Le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des entités qui assurent le fonctionnement de centres multifonctionnels de services partagés à l'échelle mondiale ou envisagent d'en créer un (la FAO, le HCR, l'OMS, le PNUD, le Secrétariat, l'UNICEF et l'UNOPS), celui du PAM et les autres chefs de secrétariat qui sont désireux de participer devraient, d'ici à la fin de 2019, constituer un conseil des services partagés qui aurait pour mission d'élaborer une étude de viabilité sur des services partagés mondiaux et d'assurer leur conception opérationnelle.

179. Un tel comité aurait pour tâche de susciter la mobilisation non seulement des prestataires de services, mais aussi des bénéficiaires de ces services. L'Inspecteur souligne qu'il importe de procéder à une analyse portant sur les dispositions à prendre pour fournir des services partagés et d'assurer leur conception sans pour autant s'abstenir d'en faire autant en ce qui concerne le mécanisme précis à mettre en œuvre à cette fin. Il sera important de prendre en compte les technologies en constante évolution qui peuvent automatiser les processus, telles que celles qui sont utilisées dans les domaines de la robotique, de l'intelligence artificielle, de l'apprentissage automatique et d'autres secteurs novateurs, et d'utiliser des méthodes d'analyse décisionnelle susceptibles de promouvoir l'amélioration du fonctionnement des entités. La quatrième révolution industrielle est en cours, et c'est pourquoi il importe d'adopter une optique prospective dans la conception des services partagés.

180. Les améliorations de l'efficacité au niveau interne ne doivent pas attendre que les mécanismes de coopération aient produit des résultats. En ce qui concerne les dispositions prises au niveau interne, il convient de porter l'attention sur les trois points suivants :

- L'importance de processus simplifiés et rationalisés en tant que moyens de promouvoir l'efficacité. L'intérêt présenté par l'amélioration des modalités de fonctionnement est reflété par les résultats récemment obtenus par l'OIT, dont le Directeur général a fait savoir au Conseil d'administration, au début de 2018, que 58 millions de dollars avaient été redéployés des fonctions d'appui aux programmes suite à l'amélioration des processus⁸⁴ ;
- Les activités que poursuivent l'UNICEF et la FAO dans le cadre de l'examen des modalités de fonctionnement et du regroupement des activités d'exécution dans les cas où il en résulte des économies d'échelle et une normalisation permettent de se faire une idée des avantages découlant d'une stratégie bien conçue. Ces deux entités donnent à leurs centres de services les moyens de susciter des changements, en assurant un contrôle au niveau de la gouvernance ;

⁸⁴ GB.329/PV, p. 205.

- La nécessité de disposer d'un tableau complet des processus, et de ne pas se contenter de simples aperçus de phases fonctionnelles. **Rappelant que la mise en place de son centre de services à Budapest a surtout consisté à délocaliser certaines fonctions⁸⁵, le HCR est instamment prié de veiller à ce que les restructurations internes qui sont actuellement envisagées prévoient également une analyse de tous les aspects des modalités de fonctionnement pour s'assurer qu'elles sont efficaces et permettent de se faire une idée précise des moyens de les mettre en œuvre pour obtenir des résultats optimaux, et des endroits les plus propices pour entreprendre de telles mesures.** Le HCR a fait savoir que la simplification des processus de base qui sont en cours dans le domaine des ressources humaines implique sans aucun doute l'adoption d'une démarche ayant pour but d'éliminer les cloisonnements.

181. Dans un système des Nations Unies qui ressemble plus à une fédération sans structure bien définie qu'à un système, le chemin qu'il va falloir parcourir comporte de nombreuses bifurcations possibles. En ce qui concerne la coopération en matière de services d'appui administratif, personne n'est actuellement en mesure de définir la seule solution qu'il convient de retenir. Il importe toutefois de saisir l'occasion actuellement offerte de se former une perception globale et commune de la possibilité d'assurer la fourniture de ces services en appliquant des modalités rationnelles.

⁸⁵ JIU/REP/2016/11.

Annexe I

Données supplémentaires

Figure I
Fonctions et sous-fonctions administratives

Finances	Ressources humaines	Achats	Voyages	TIC	Gestion des installations et administration générale
Stratégie et planification financières	Stratégie et politique en matière de ressources humaines	Établissement des stratégies et politiques en matière d'achats	Politiques en matière de voyages	Établissement des stratégies et politiques en matière de TIC	Établissement des politiques de gestion des installations
Budget et prévisions	Avantages et prestations	Identification/présélection	Coordination/planification des voyages	Création d'applications	Entretien des bureaux
Comptabilité générale	Offres d'emploi	Inscription des fournisseurs	Autorisations de voyage	Appui aux utilisateurs (service d'assistance)	Location de locaux
Trésorerie	Présélection et gestion de la liste de candidats	Gestion des fournisseurs	Achat de services de voyage	Création/entretien d'infrastructures informatiques	Réception
Comptes créditeurs	Entretiens avec les candidats	Prospection de fournisseurs et rédaction des invitations à soumissionner	Location de véhicules	Télécommunications	Services de cafétéria
Comptes débiteurs	Vérification des références	Externalisation/Accords à long terme	Gestion du parc de véhicules	Fournisseurs d'accès Internet	Courrier et valise diplomatique
Rémunération	Entrée en fonctions/départ	Négociations		Entretien du matériel informatique	Services de protocole
Indemnité journalière de subsistance, primes et honoraires	Formation et perfectionnement	Demandes d'achat		Formations aux TIC	Assurance des installations
Rapports de gestion	Gestion des résultats	Bons de commande			Gestion des biens
Communication d'informations financières		Facturation et paiement			Sécurité
Taxe sur la valeur ajoutée		Transport de marchandises			Gestion des conférences et des manifestations
Frais de tenue de comptes bancaires		Dédouanement			Traduction
Micro-évaluation des fournisseurs		Gestion de la conformité			Entretien et approvisionnement en carburant des véhicules/parcs de véhicules
Analyse financière		Gestion des résultats			

Figure II
Domaines d'application pour les services partagés, par sous-fonction

X Modalité principale
X Autres modalités
X Modalité complémentaire

Finances	Siège	Services mondiaux partagés		Services régionaux partagés		Pays		Observations
		Inter-institutions	Entité unique	Inter-institutions	Entité unique	Inter-institutions	Entité unique	
Stratégie et planification	X							Fonction stratégique
Budget et prévisions à l'échelle de l'entité	X							Contrôle exigé par le siège
Budget et prévisions – niveau local							X	Nécessite une interaction permanente avec les programmes
Comptabilité générale		X						L'OIM fournit un appui comptable par l'intermédiaire de Manille Centre administratif ; les compétences nécessaires à l'exercice de cette fonction sont de niveau courant
Trésorerie		X	X					Étroitement liée aux comptes créditeurs, aux comptes débiteurs et à la taxe sur la valeur ajoutée ; perte de contrôle et problèmes de sécurité des données en cas d'externalisation, qui peuvent toutefois être surmontés
Comptes créditeurs		X						La FAO assure cette fonction par l'intermédiaire du Centre mondial de services partagés ; les compétences nécessaires à l'exercice de cette fonction sont de niveau courant
Comptes créditeurs-fournisseurs locaux/montants peu élevés						X		Peut nécessiter un contact direct
Comptes débiteurs		X						Les compétences nécessaires à l'exercice de cette fonction sont de niveau courant
Comptes débiteurs – partenaires locaux						X		Peut nécessiter un contact direct

Finances	Siège	Services mondiaux partagés		Services régionaux partagés		Pays		Observations
		Inter-institutions	Entité unique	Inter-institutions	Entité unique	Inter-institutions	Entité unique	
Rémunération		X						Les compétences nécessaires à l'exercice de cette fonction sont de niveau courant
Indemnité journalière de subsistance, primes et honoraires		X					X	Le PNUD assure cette fonction par l'intermédiaire du Centre mondial de services partagés ; les compétences nécessaires à l'exercice de cette fonction sont de niveau courant.
Rapports de gestion		X	X					À mesure qu'augmente le nombre de pays dotés de programmes conjoints, il est possible que cette fonction soit exercée en appliquant une modalité interinstitutions
Communications d'informations financières	X					X		Contrôle exigé par le siège ; des compétences de niveau courant à l'exercice de fonctions d'appui sont nécessaires
Taxe sur la valeur ajoutée		X				X		Étroitement liée aux comptes créditeurs ; le traitement peut avoir lieu au Centre mondial de services partagés, et une déclaration en face à face peut se faire au niveau des pays
Frais de tenue des comptes bancaires						X		Exige un contact direct
Micro-évaluation des fournisseurs						X		Exige un contact direct
Analyse financière		X	X					Liée à la comptabilité générale et au Trésor

Ressources humaines	Siège	Services mondiaux partagés		Services régionaux partagés		Pays		Observations
		Inter-institutions	Entité unique	Inter-institutions	Entité unique	Inter-institutions	Entité unique	
Établissement des stratégies et politiques en matière de ressources humaines	X							Fonction stratégique
Avantages et prestations	X							Fonction stratégique
Offres d'emploi				X				Peut nécessiter des connaissances locales (par exemple, journaux locaux) et des compétences linguistiques
Présélection et gestion de la liste de candidats				X				Peut nécessiter des connaissances locales (par exemple, écoles, entreprises) et des compétences linguistiques
Entretiens avec les candidats				X			X	Les premiers entretiens peuvent être menés par le CSP régional
Vérification des références				X				Peut nécessiter des connaissances locales (par exemple, écoles, entreprises) et des compétences linguistiques
Entrée en fonction/départ	X	X		X		X		Cette fonction est applicable à toutes les modalités ; au niveau des pays, Fidji (États insulaires) procède actuellement aux formalités d'entrée en fonctions de type courant dans le cadre de sa stratégie relative aux modalités de fonctionnement
Formation et perfectionnement en ligne		X						L'outil en ligne peut être partagé entre les entités
Formation et perfectionnement sur place						X		Exige un contact direct
Gestion des résultats	X						X	Exige que les employés soient supervisés par l'équipe de gestion

Autre modalité : À utiliser en cas d'entrave à la mise en œuvre d'une fonction en raison d'un manque d'harmonisation des règles ; modalité complémentaire : responsabilisation accrue.

X Modalité principale

X Autres modalités

X Modalité complémentaire

Achats	Siège	Services mondiaux partagés		Services régionaux partagés		Pays		Observations
		Inter-institutions	Entité unique	Inter-institutions	Entité unique	Inter-institutions	Entité unique	
Établissement des stratégies et politiques en matière d'achats	X							Fonction stratégique
Identification/présélection des fournisseurs – fournisseurs à l'échelle mondiale		X						Fonction nécessitant des compétences de niveau courant
Identification/présélection des fournisseurs – fournisseurs locaux						X		Peut nécessiter un contact direct
Inscription des fournisseurs		X				X		Fonction nécessitant des compétences de niveau courant et une collaboration avec les équipes de pays
Gestion des fournisseurs – fournisseurs à l'échelle mondiale		X						Fonction nécessitant des compétences de niveau courant ; les systèmes de gestion des fournisseurs peuvent être implantés dans n'importe quelle entité
Gestion des fournisseurs – fournisseurs locaux						X		Peut nécessiter un contact direct
Prospection de fournisseurs et rédaction des invitations à soumissionner		X				X	X	Les activités de prospection de fournisseurs liées à des programmes peuvent avoir lieu au niveau indiqué ; le mécanisme de fourniture de services intégrés transfère cette fonction à une instance interinstitutions fonctionnant au niveau mondial ou des pays
Externalisation/accords à long terme – fournisseurs à l'échelle mondiale		X						Fonction nécessitant des compétences de niveau courant
Externalisation/accords à long terme – fournisseurs locaux						X		Peut nécessiter un contact direct

Achats	Siège	Services mondiaux partagés		Services régionaux partagés		Pays		Observations
		Inter-institutions	Entité unique	Inter-institutions	Entité unique	Inter-institutions	Entité unique	
Négociations – fournisseurs à l'échelle mondiale		X						Fonction nécessitant des compétences de niveau courant
Négociations – fournisseurs locaux						X		Peut nécessiter un contact direct
Demandes d'achat		X						Fonction nécessitant des compétences de niveau courant
Bons de commande		X						Fonction nécessitant des compétences de niveau courant
Facturation et paiement				X				Peut nécessiter des compétences linguistiques et un réaménagement de la semaine de travail (du dimanche au jeudi)
Transport de marchandises				X				Peut nécessiter des compétences linguistiques et le travail du dimanche
Dédouanement						X		Fonction nécessitant des compétences de niveau courant
Gestion de la conformité				X				Fonction nécessitant des compétences de niveau courant ; peut nécessiter des compétences linguistiques et un réaménagement de la semaine de travail (du dimanche au jeudi)
Gestion des résultats	X				X	X		Exige que l'équipe de gestion exerce un contrôle sur les fournisseurs

X Modalité principale

X Autres modalités

X Modalité complémentaire

Voyages	Siège	Services mondiaux partagés		Services régionaux partagés		Pays		Observations
		Inter-institutions	Entité unique	Inter-institutions	Entité unique	Inter-institutions	Entité unique	
Politiques en matière de voyages	X							Fonction stratégique
Coordination/planification des voyages				X			X	Liée à l'achat de services de voyages
Autorisations de voyage								Autorisation accordée par la direction de l'entité
Achat de billets pour les voyages		X		X				Nécessite l'établissement de relations avec les agences de voyages, les hôtels et les compagnies aériennes au niveau local
Location de véhicules		X						Le PAM est doté d'un programme mondial de location de véhicules
Gestion de parc de véhicules		X	X			X	X	Le FNUAP, le PNUD et l'UNICEF ont l'intention de lancer un projet pilote de mise en commun des véhicules au niveau des pays. Il peut être étendu au niveau mondial

ITC								
Établissement des stratégies et politiques en matière de TIC	X							Fonction stratégique
Création d'applications		X	X					Une structure interinstitutions peut faire fonction de centre d'excellence et d'élargissement du champ d'action, mais nécessiter des systèmes harmonisés
Appui aux utilisateurs (service d'assistance)				X				Une structure régionale permet de résoudre les problèmes liés aux différences entre les fuseaux horaires et les langues

ITC								
Création et entretien d'une infrastructure informatique						X	X	Exige un contact direct ; ces fonctions exigent le partage de locaux communs
Télécommunications						X	X	
Fournisseurs d'accès Internet						X	X	
Entretien du matériel informatique						X	X	
Formation aux TIC (par exemple, pour les nouveaux appareils) – formation en ligne		X						Un système en ligne peut être utilisé par plusieurs entités
Formation aux TIC (par exemple, pour les nouveaux appareils) formation sur place						X		Exige un contact direct

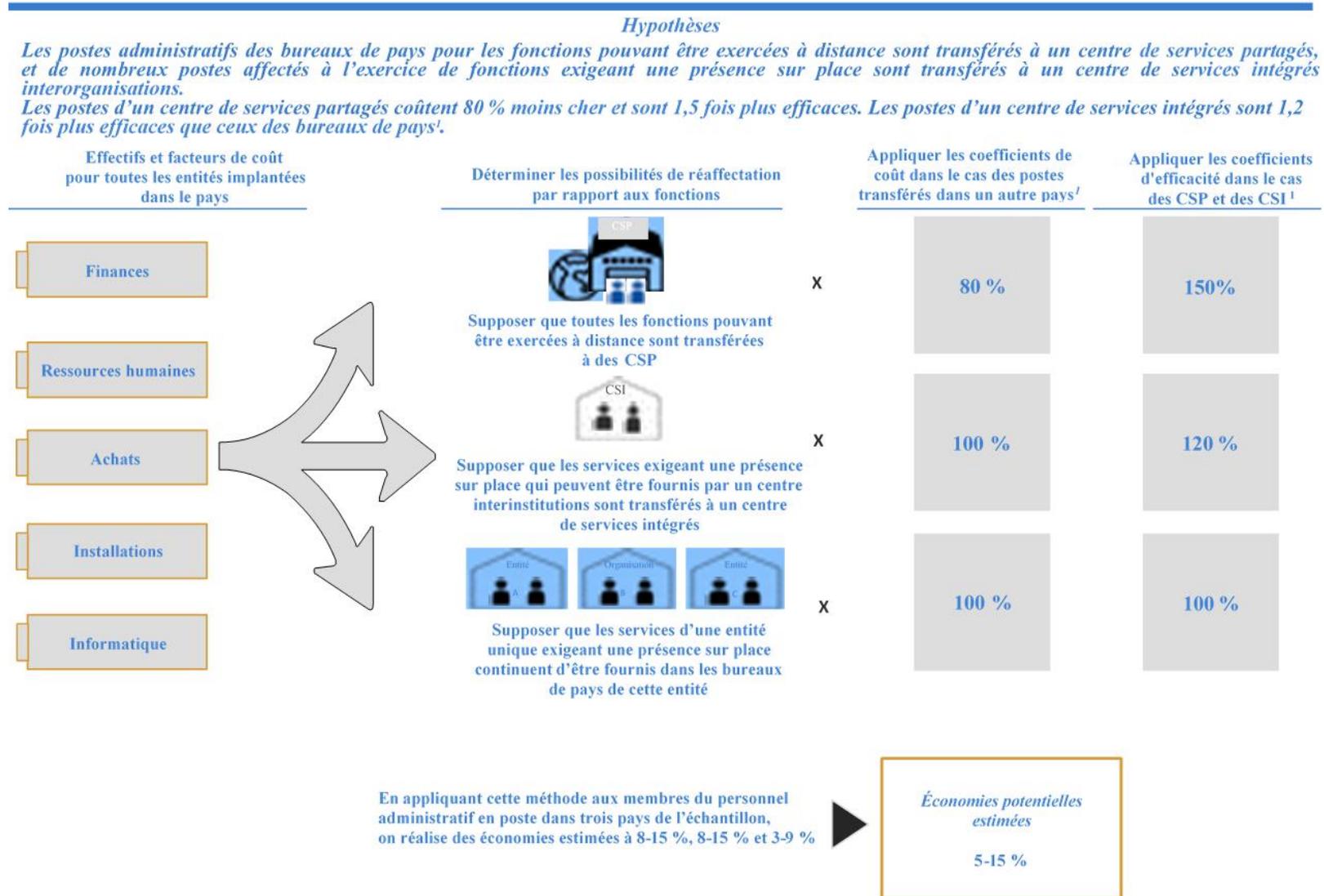
Autre modalité : À utiliser en cas d'entrave à la mise en œuvre d'une fonction en raison d'un manque d'harmonisation des règles ; modalité complémentaire : responsabilisation accrue.

X Modalité principale
 X Autres modalités
 X Modalité complémentaire

Gestion des installations et administration générale	Siège	Services mondiaux partagés		Services régionaux partagés		Pays		Observations
		Inter-institutions	Entité unique	Inter-institutions	Entité unique	Inter-institutions	Entité unique	
Établissement des politiques relatives aux installations	X							Fonction stratégique
Location de locaux						X	X	Exige un contact direct ; ces fonctions exigent le partage de locaux communs
Entretien des bureaux						X	X	
Réception						X	X	
Services de cafétéria						X	X	
Courrier et valise diplomatique						X	X	
Service de protocole						X	X	
Assurance des installations						X	X	Contrôle mondial des éléments d'actif au niveau du Centre mondial de services partagés, et gestion locale de ces éléments au niveau des pays ; liée à l'établissement de rapports financiers
Gestion des biens		X	X			X	X	
Sécurité						X	X	Exige un contact direct ; cette fonction exige le partage de locaux communs
Gestion des conférences et des manifestations						X	X	Exige un contact direct ; cette fonction exige le partage de locaux communs
Traduction						X		Un accord commun à long terme portant sur les traductions peut être utilisé par toutes les entités exerçant leurs activités dans un pays donné
Entretien et approvisionnement en carburant des véhicules/parcs de véhicules						X	X	Exige un contact direct ; cette fonction exige le partage de locaux communs

Autre modalité : À utiliser en cas d'entrave à la mise en œuvre d'une fonction en raison d'un manque d'harmonisation des règles ; modalité complémentaire : responsabilisation accrue.

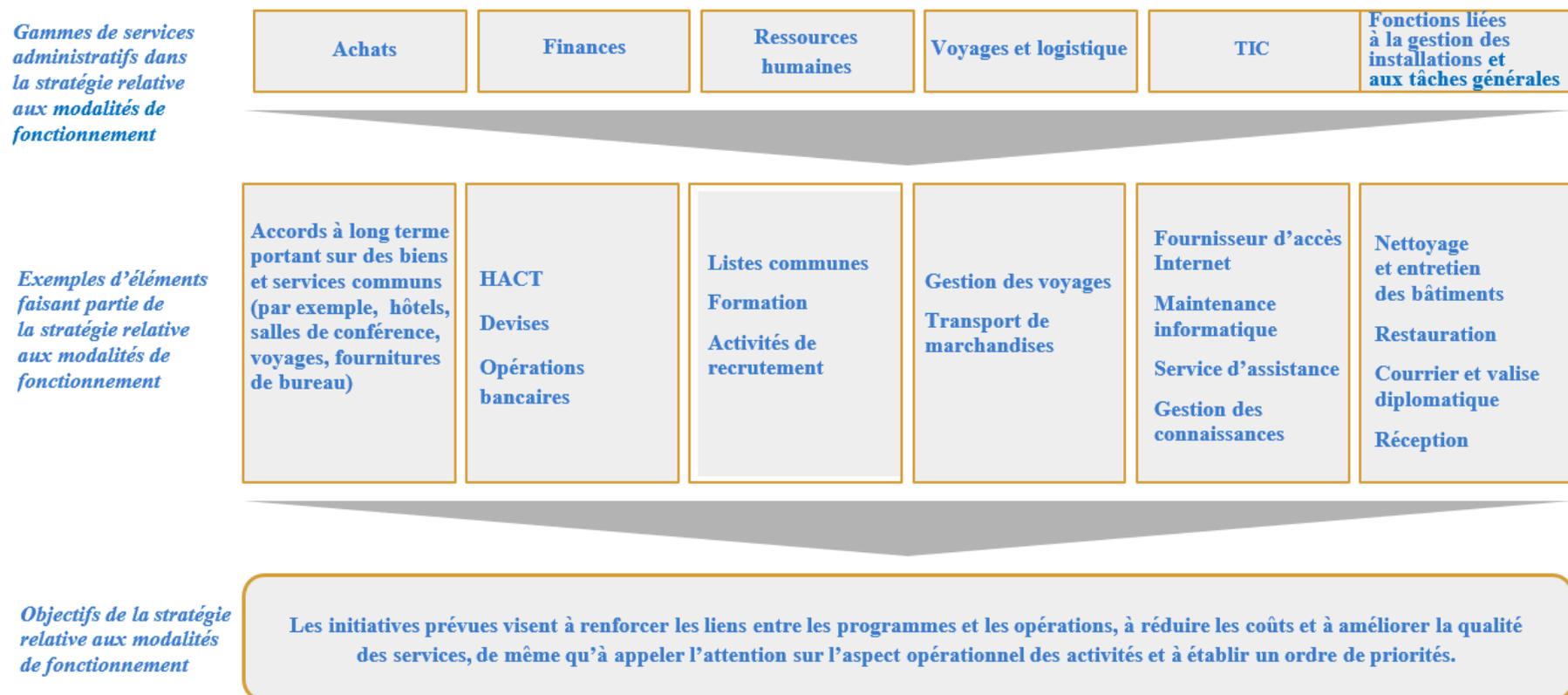
Figure III
Analyse des gains d'efficacité potentiels dans les pays de l'échantillon



Remarques : ¹ Les valeurs choisies en tant que coefficients applicables aux coûts et au niveau d'efficacité sont des hypothèses jugées plausibles aux fins de la présente estimation.

Sources : Données fournies au Secrétaire général par 10 entités dans le cadre de l'élaboration de ses rapports sur le repositionnement du système des Nations Unies pour le développement.

Figure IV
Cadre des stratégies relatives aux modalités de fonctionnement



Source : UNOG BOS Guidance 2016 ; réponses au questionnaire du CCI et entretiens avec certaines équipes de pays des Nations Unies ; et évaluation à mi-parcours de la Stratégie relative aux modalités de fonctionnement, 2015.

Figure IV (suite)

La stratégie relative aux modalités de fonctionnement vise à ...	La stratégie relative aux modalités de fonctionnement ne vise pas à ...
<ul style="list-style-type: none">• Fournir des outils pour améliorer la collaboration interinstitutions dans les domaines des achats, des TIC, des ressources humaines, des finances, de la logistique et des services de gestion des installations communes ;• Améliorer la collaboration entre les entités ;• Tirer parti des structures de gouvernance en place dans les pays ;• Faire fonction de cadre volontaire, étant donné que les entités peuvent choisir de participer ou non aux initiatives ;• Promouvoir l'adoption d'une méthode de suivi des indicateurs de résultats dans les divers domaines de collaboration.	<ul style="list-style-type: none">• Fournir des outils pour améliorer la collaboration interinstitutions dans l'exécution des programmes et les relations avec les gouvernements hôtes ;• Améliorer la collaboration entre les entités ;• Tenter de remplacer toutes les structures de gouvernance en place dans les pays ;• Charger les entités d'entreprendre un ensemble minimal d'initiatives ;• Offrir une plateforme multinationale normalisée pour suivre les indicateurs de résultats.

Figure V
Exemples de méthodes de collaboration

Méthodes de collaboration	Exemples et remarques
Les équipes de pays des Nations Unies désignent une entité parmi celles qui sont représentées dans l'équipe pour diriger la prestation des services fonctionnels au nom des autres.	Par exemple, dans le pays A, l'entité A gère les locaux communs et fournit des services d'accueil.
Les entités représentées au sein d'une équipe de pays des Nations Unies créent une équipe fonctionnelle conjointe chargée de fournir des services communs (y compris une structure intégrée).	Par exemple, dans le pays B, les responsables de l'informatique de toutes les entités ont accompli des progrès considérables sur la voie de la conclusion d'accords à long terme liés aux TIC et de l'harmonisation des infrastructures.
Les entités représentées au sein d'une équipe de pays des Nations Unies conviennent d'avoir recours aux accords à long terme en vigueur que d'autres entités participant aux activités de l'équipe ont conclus avec des prestataires de services extérieurs (pratique consistant à se greffer sur des contrats déjà conclus par d'autres).	Par exemple, dans le pays C, l'accord à long terme conclu par l'entité B pour l'utilisation d'entrepôts commerciaux a été étendu à d'autres entités.
Des entités représentées au sein d'une équipe de pays des Nations Unies concluent de nouveaux accords conjoints à long terme avec des fournisseurs de services extérieurs dans le cadre d'une approche dirigée par une « entité chef de file ».	Par exemple, dans le pays D, des entités ont conclu des accords à long terme pour les voyages par avion, l'entretien des véhicules, les services de restauration, etc.
Des entités représentées au sein d'une équipe de pays des Nations Unies fournissent elles-mêmes les services dont elles ont besoin mais partagent des outils et échangent des conseils et des connaissances (par exemple, listes de fournisseurs et cahiers des charges).	Par exemple, dans de nombreux pays où une stratégie relative aux modalités de fonctionnement est mise en œuvre, des entités utilisent une liste commune de consultants.

Source : Réponses au questionnaire du CCI.

Remarque : Les données fournies se rapportent aux méthodes de collaboration actuellement en cours de mise en œuvre ; certains pays ont fait état de méthodes supplémentaires qui sont prévues mais n'ont pas encore été mises en œuvre, principalement dans le domaine des TIC.

Figure VI
Stratégies relatives aux modalités de fonctionnement – résultats obtenus

Réalisations	Achats	Finances	Ressources humaines	Voyages	TIC	Gestion des installations et administration générale	Total
Économies réalisées sur les coûts grâce à des réductions de l'effectif	2	0	1	0	1	0	4 (2 %)
Économies réalisées sur les coûts grâce à des réductions des activités à accomplir, ce qui a permis au personnel de se consacrer à d'autres tâches	12	4	4	7	9	9	45 (18 %)
Économies réalisées sur les coûts grâce à des réductions des achats de biens et services	5	3	1	3	4	4	20 (8 %)
Économies réalisées grâce à des réductions des dépenses autres que les dépenses de personnel associées aux services administratifs	12	3	1	6	11	4	37 (15 %)
Améliorations de la qualité des services	9	6	4	4	12	7	42 (17 %)
Améliorations de la vitesse et de la disponibilité des services	8	6	3	4	8	6	35 (14 %)
Augmentation de la collaboration et de la coordination entre les entités au sein d'une équipe de pays des Nations Unies	12	9	7	8	10	10	56 (22 %)
Autres améliorations réalisées	3	3	2	1	4	2	15 (6 %)
Total	63 (25 %)	34 (13 %)	23 (9 %)	33 (13 %)	59 (23 %)	42 (17 %)	254 (100 %)

Les économies ont été réalisées principalement sur les achats de biens et services.
Certaines ont également été faites grâce à des réductions des dépenses autres que les dépenses de personnel.

Les gains d'efficacité ne se sont que rarement traduits par une réduction des effectifs administratifs.

Il convient toutefois de noter que seuls quelques pays ont été en mesure de quantifier les économies réalisées (ou prévues).

Des améliorations des services et une collaboration accrue ont été citées dans de nombreux cas.

Les achats, les TIC et les fonctions de gestion des installations et les tâches administratives générales sont les catégories dans lesquelles les réalisations ont été les plus nombreuses ; il convient toutefois de noter que les économies à caractère pécuniaire, même dans l'exercice de fonctions autres que les achats, proviennent principalement d'une réduction du coût des biens et services achetés.

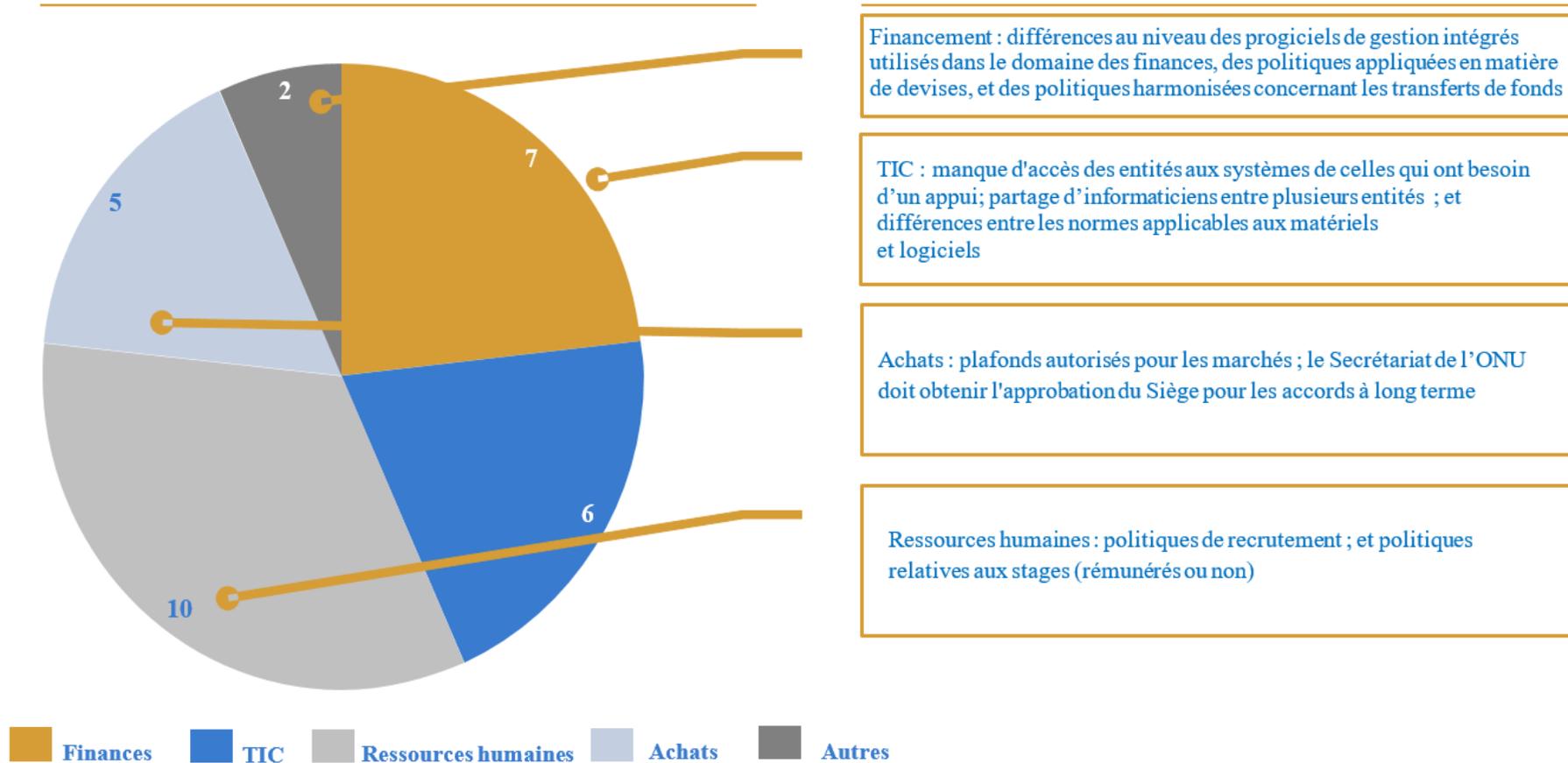
Source : Réponses au questionnaire du CCI.

Figure VII

Différences en matière d'orientations qui entravent les initiatives entreprises dans le cadre des stratégies relatives aux modalités de fonctionnement
(les chiffres indiquent le nombre de répondants à l'enquête)

Fonctions pour lesquelles des différences observées en matière de politiques entravent les initiatives entreprises dans le cadre des stratégies relatives aux modalités de fonctionnement

Problèmes recensés



Source : Réponses au questionnaire du CCI.

Figure VIII
Effets des politiques et autres contraintes telles que perçues au niveau des pays

Les différences entre les politiques de recrutement ont empêché d'organiser des activités conjointes dans ce domaine. La plupart des entités n'ont même pas pu tirer parti de la dernière campagne de recrutement menée par une autre entité pour trouver des personnes capables d'exercer des fonctions similaires.

- Pays concerné par la Stratégie relative aux modalités de fonctionnement

Les différences dans les politiques de gestion financière entre les entités qui utilisent le cadre HACT et celles qui n'y ont pas recours créent de la confusion pour les partenaires d'exécution.

- Pays concerné par la Stratégie relative aux modalités de fonctionnement

Le manque de reconnaissance mutuelle est un grave problème qui a joué un rôle très important dans le domaine des ressources humaines, lorsque nous n'avons pas pu trouver un terrain d'entente pour gérer les ressources humaines en tant que fonction du centre de services intégrés.

- Initiative portant sur les services intégrés

Toutes les entités des Nations Unies participent à la plupart des activités recensées dans le cadre de la Stratégie relative aux modalités de fonctionnement, sauf dans quelques domaines tels que les finances, le cadre HACT et les TIC, étant donné que ceux-ci exigent une intégration plus poussée des politiques entre les entités au niveau des sièges et qu'ils échappent au contrôle des responsables au niveau des pays.

- Pays concerné par la Stratégie relative aux modalités de fonctionnement

Le responsable des services informatiques de l'entité X a posé sa candidature pour un poste au sein de l'entité Y. L'entité X a demandé à l'entité Y d'en faire un poste commun étant donné qu'un seul responsable était nécessaire pour s'occuper des deux entités. Mais l'entité Y a refusé parce que cette demande ne serait pas approuvée par le siège.

- Pays concerné par la Stratégie relative aux modalités de fonctionnement

Certaines initiatives (telles que le regroupement des réseaux informatiques et télématiques envisagé pour améliorer la qualité et la rentabilité) n'ont pas pu être mises en œuvre en raison des restrictions imposées par le pays hôte en matière de politiques, ou des différences entre les politiques et exigences opérationnelles des entités des Nations Unies.

- Pays concerné par la Stratégie relative aux modalités de fonctionnement

Les politiques institutionnelles ont entravé des initiatives prévues dans le cadre de la Stratégie relative aux modalités de fonctionnement dans des domaines tels que les ressources humaines... certaines entités se sentaient peu enclines à collaborer avec d'autres en raison des sensibilités liées à cette question.

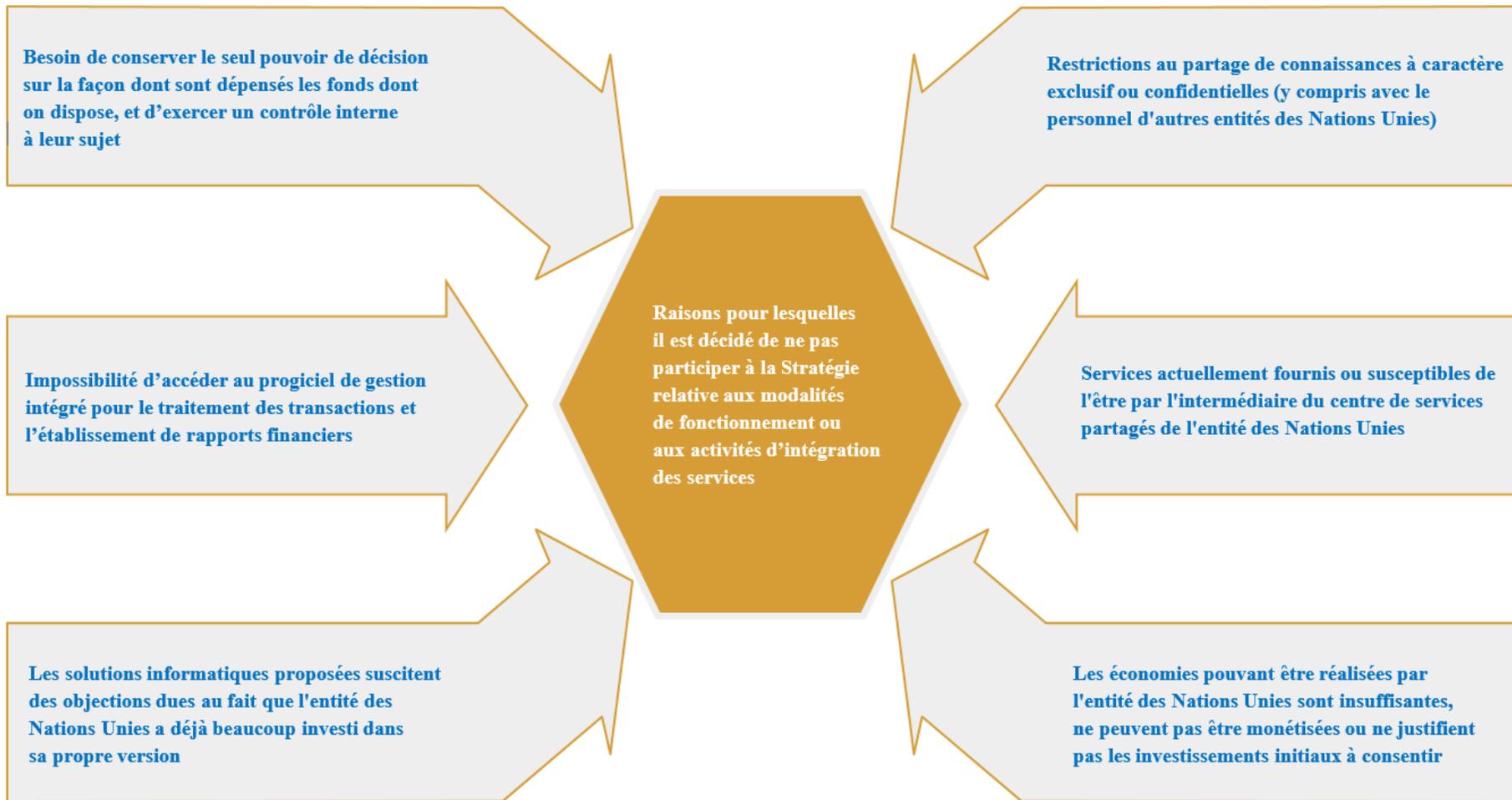
- Pays concerné par la Stratégie relative aux modalités de fonctionnement

Les différences entre les besoins en matériels ont limité ce que nous pouvions faire dans le domaine des TIC.

- Pays concerné par la Stratégie relative aux modalités de fonctionnement

Source : Entretiens avec des responsables d'initiatives d'intégration de services et avec des agents en poste dans des pays concernés par la Stratégie relative aux modalités de fonctionnement, et réponses au questionnaire du CCI.

Figure IX
Raisons de ne pas participer

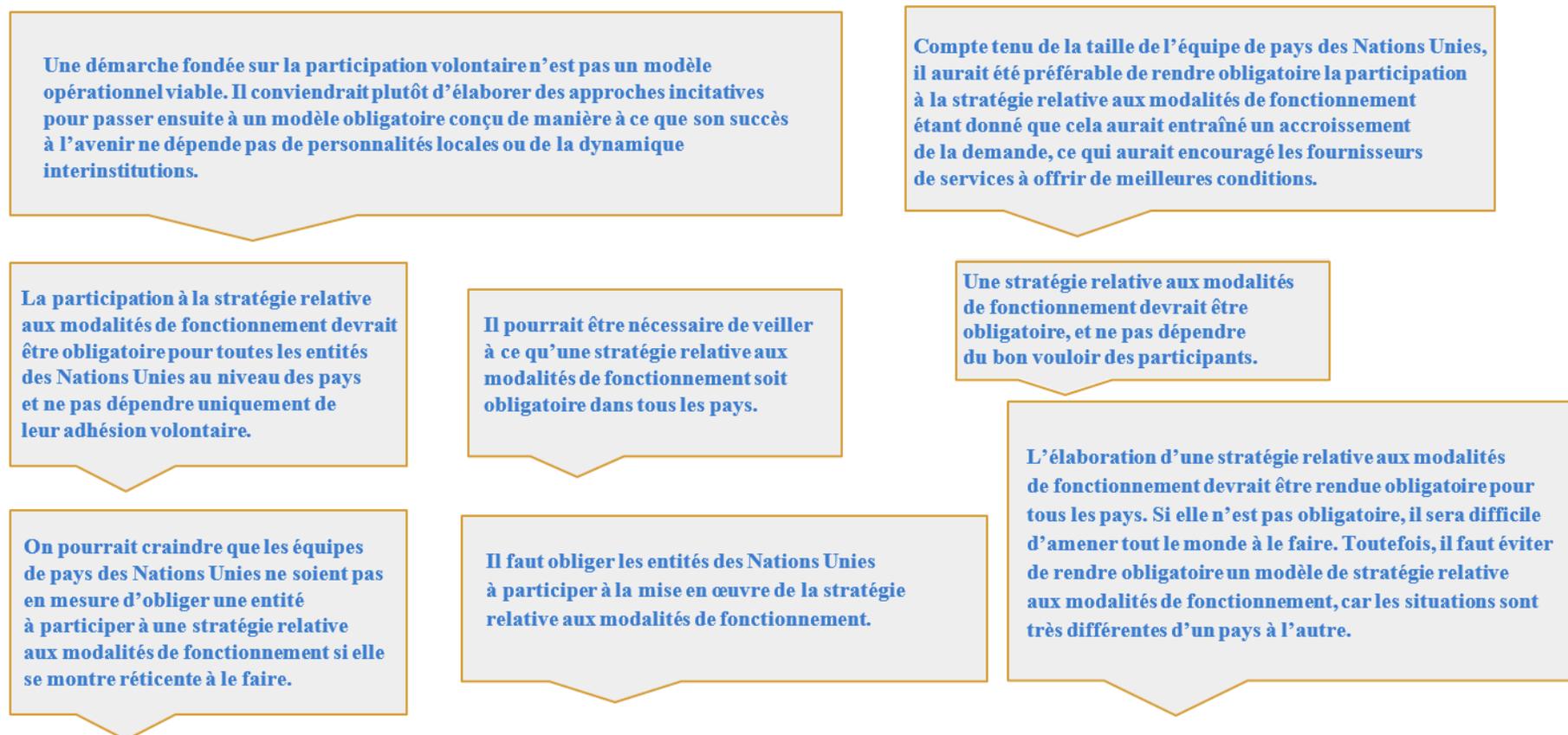


Il convient de noter que les facteurs énumérés ci-dessus sont en grande partie similaires à ceux dont la liste figure dans la Note d'orientation de l'UNICEF sur la Stratégie relative aux modalités de fonctionnement du 29 avril 2016, mais il ressort clairement des entretiens et des enquêtes que des facteurs similaires influencent la décision de participer ou non prise par toutes les entités des Nations Unies.

Source : Entretiens avec des responsables d'initiatives d'intégration de services et des représentants de pays concernés par la Stratégie relative aux modalités de fonctionnement ; réponses au questionnaire du CCI; et note d'orientation de l'UNICEF sur la Stratégie relative aux modalités de fonctionnement.

Figure X

Vues exprimées au niveau des pays sur la participation volontaire à des stratégies relatives aux modalités de fonctionnement



Source : Réponses au questionnaire du CCI.

Figure XI

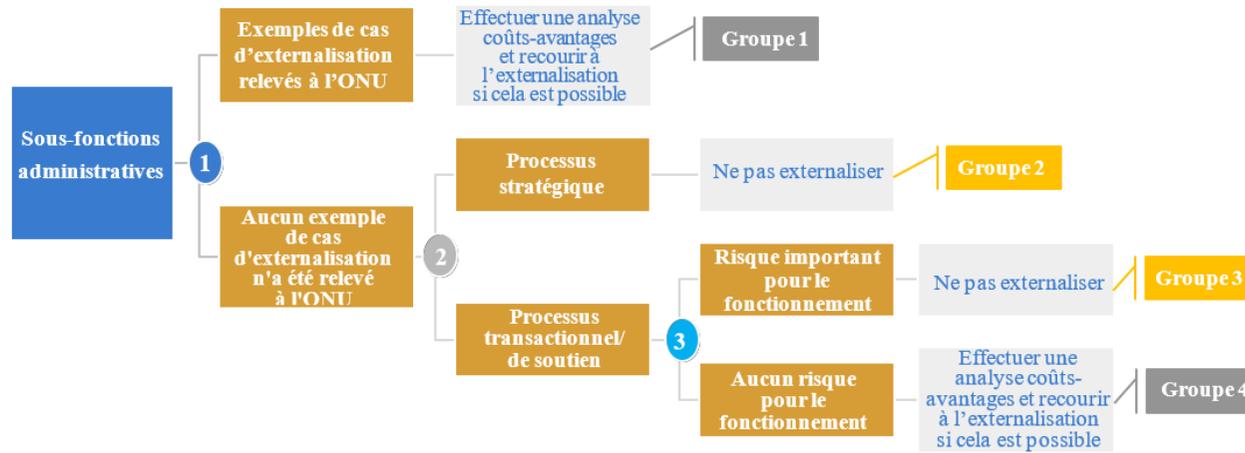
Autres leçons tirées des stratégies relatives aux modalités de fonctionnement

	Augmentation de la valeur des résultats obtenus en appliquant une stratégie relative aux modalités de fonctionnement	Nombre de réponses
Obligatoire	<ul style="list-style-type: none"> La participation à une stratégie relative aux modalités de fonctionnement aiderait les équipes de pays à réaliser des économies encore plus grandes en s'abstenant de faire des dépenses évitables et en disposant d'un pouvoir de négociation accru en matière d'achats 	8
Règles harmonisées/ mutuellement reconnues approuvées par les entités	<ul style="list-style-type: none"> L'harmonisation des règles des entités (par exemple, en matière de ressources humaines ou de TIC) au niveau des sièges/l'application de règles mutuellement reconnues au niveau des pays est l'un des principaux catalyseurs de la collaboration au niveau des pays 	7
Mesures d'incitation	<ul style="list-style-type: none"> Le réinvestissement dans le pays des économies réalisées grâce à une stratégie relative aux modalités de fonctionnement encouragerait fortement les équipes de pays à collaborer 	2
Locaux communs	<ul style="list-style-type: none"> Une grande partie des économies réalisées grâce à la stratégie relative aux modalités de fonctionnement provient du recours à des services communs fournis dans des locaux communs ou au titre de ces locaux 	3
	Réduction des coûts d'élaboration de stratégies relatives aux modalités de fonctionnement	
Accompagnement et formations	<ul style="list-style-type: none"> En fournissant aux équipes de pays un meilleur accompagnement et une formation plus poussée sur les stratégies relatives aux modalités de fonctionnement, on favoriserait l'élaboration de plans de qualité plus élevée, ce qui se traduirait par de meilleurs résultats 	5
Mécanisme automatisé d'établissement de rapports	<ul style="list-style-type: none"> Une stratégie relative aux modalités de fonctionnement est un cadre fortement tributaire des données, et la collecte de celles-ci prend beaucoup de temps. Un outil commun et centralisé en ligne conçu pour faciliter la planification, la collecte de données et l'établissement de rapports permettrait d'assurer un meilleur suivi des résultats. 	6
Cadre simplifié	<ul style="list-style-type: none"> Un cadre simplifié pour l'élaboration d'une stratégie relative aux modalités de fonctionnement réduirait la durée totale des activités consacrées à la création d'une telle stratégie et faciliterait la rédaction d'un texte concis mettant l'accent sur quelques points essentiels à traiter en priorité 	2

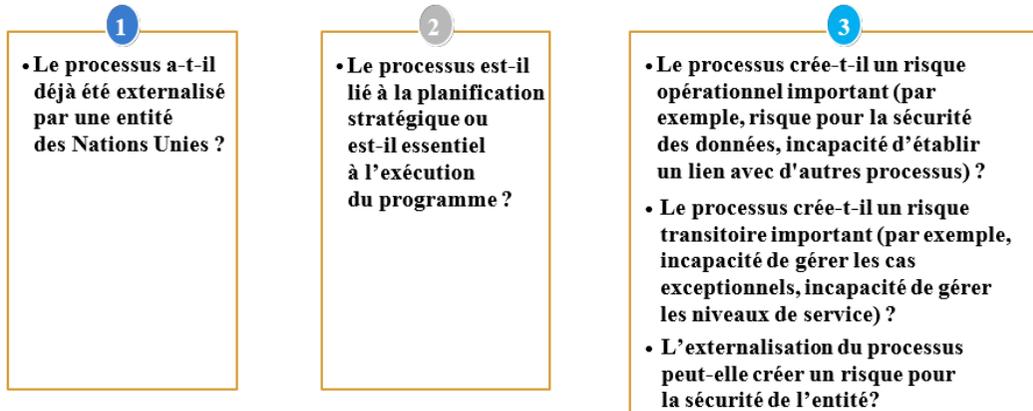
Source : Réponses fournies au questionnaire du CCI et dans le cadre des entretiens.

Figure XII

Cadre décisionnel : sous-fonctions qui pourraient se prêter à l'externalisation

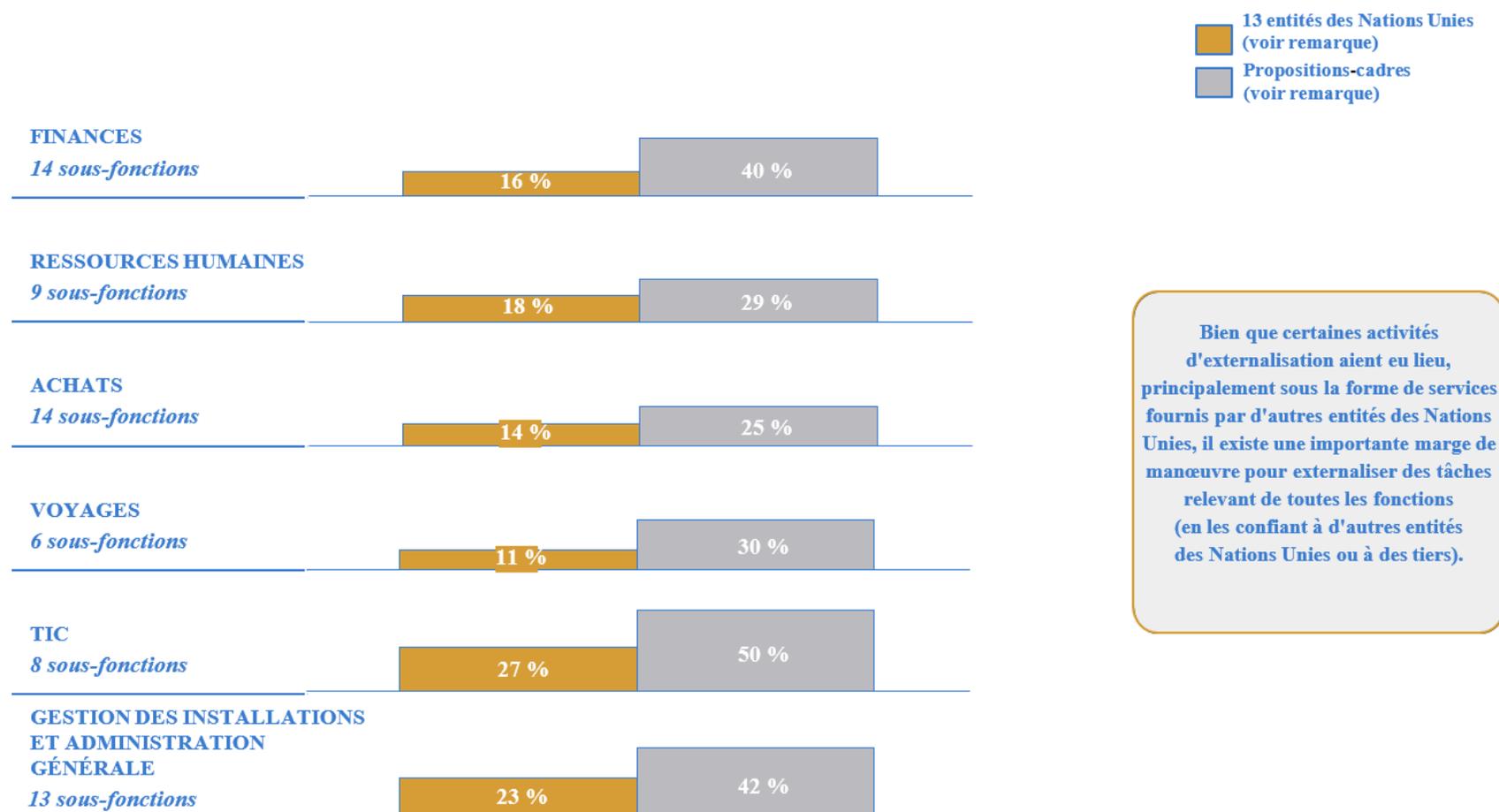


Questions à prendre en compte à chaque « embranchement »



Source : Examen de la documentation.

Figure XIII
Cadre décisionnel : sous-fonctions qui pourraient se prêter à l'externalisation



Bien que certaines activités d'externalisation aient eu lieu, principalement sous la forme de services fournis par d'autres entités des Nations Unies, il existe une importante marge de manœuvre pour externaliser des tâches relevant de toutes les fonctions (en les confiant à d'autres entités des Nations Unies ou à des tiers).

Remarque : Treize entités des Nations Unies ont répondu à la demande de participation à l'établissement d'un répertoire (la FAO, le FNUAP, le HCDH, l'OIT, l'OMS, l'ONUDI, ONU-Femmes, le PAM, le PNUD, le PNUE, l'UNICEF, l'UNESCO et l'UNOPS). Cinq d'entre elles ont des centres de services partagés : FAO, OMS, PNUD, UNICEF et UNOPS. Il convient de noter que dans les cas où une entité a coché plusieurs options pour indiquer le niveau d'une sous-fonction donnée, des fractions de point ont été attribuées à chaque niveau sélectionné.

Remarque : Les valeurs indiquées pour les propositions-cadres ont été calculées en supposant que 50 % des tâches relevant des sous-fonctions assurées par les groupes 1, 5 et 6 sont externalisées. Cette hypothèse a été formulée en partant du principe que certaines analyses coûts-avantages aboutiraient à la conclusion que l'externalisation est à éviter, et que certaines entités n'externaliseraient qu'une partie de certaines sous-fonctions.

Source : Analyse des réponses au questionnaire du CCI.

Annexe II

Vue d'ensemble des mesures à prendre par les entités participantes pour donner suite aux recommandations du CCI JIU/REP/2018/5

	Effet escompté	Nations Unies, fonds et programmes															Institutions spécialisées et AIEA												
		CCS	Organisation des Nations Unies*	ONUSIDA	CNUCED	CCI	PNUD	PNUE	FNUAP	ONU-Habita	HCR	UNICEF	ONU/DC	UNOPS	UNRWA	ONU-Femmes	PAM	FAO	AIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI
Rapport	Pour suite à donner	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Pour information	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Recommandation 1	a		E	E			E	E	E	E	E	E	E		E	E	E			E			E	E			E		
Recommandation 2	a		L	L			L	L	L	L	L	L	L		L	L	L			L			L	L			L		
Recommandation 3	c, h		L																										
Recommandation 4	c, h		E				E		E			E				E													
Recommandation 5	c, h		E				E		E			E	E			E													
Recommandation 6	f, h		E	E			E	E	E	E	E	E	E		E	E	E			E			E	E			E		
Recommandation 7	a, c, h		E	E			E	E	E	E	E	E	E		E	E	E			E			E	E			E		
Recommandation 8	c		E										E																
Recommandation 9	c	E	E																										
Recommandation 10	g, h		E				E						E		E	E	E			E						E			

Légende : **L :** Recommandation pour décision par l'organe délibérant.
 E : Recommandation pour suite à donner par le chef du secrétariat.
 La recommandation n'appelle pas de mesure de la part de cette entité.

Effet escompté : **a :** transparence et responsabilité renforcées ; **b :** diffusion des bonnes pratiques et des pratiques optimales ; **c :** coordination et coopération renforcées ; **d :** cohérence et harmonisation renforcées ; **e :** contrôle et respect renforcés ; **f :** efficacité accrue ; **g :** économies importantes ; **h :** efficacité accrue ; **i :** autre.

* Tel qu'indiqué dans la circulaire ST/SGB/2015/3.