



**Nations Unies**

**Le partage des locaux dans le système  
des Nations Unies : pratiques actuelles  
et perspectives**

**Rapport du Corps commun d'inspection**

**Établi par Jean Wesley Cazeau et Jeremiah Kramer**



# **Le partage des locaux dans le système des Nations Unies : pratiques actuelles et perspectives**

**Rapport du Corps commun d'inspection**

**Établi par Jean Wesley Cazeau et Jeremiah Kramer**



**Nations Unies - Genève, 2020**



## Résumé analytique

### **Le partage des locaux dans le système des Nations Unies : pratiques actuelles et perspectives**

Le partage des locaux et des services est une option envisagée depuis toujours dans le système des Nations Unies, même bien avant que la multiplication des entités présentes sur le terrain pour mener des activités de développement ne mette encore plus en évidence l'urgence et l'intérêt d'une telle collaboration. Le programme actuel de partage des locaux remonte à 1987 et à l'adoption par l'Assemblée générale de la résolution 42/196, dans laquelle l'Assemblée a demandé que la structure des bureaux extérieurs soit rationalisée afin de « renforcer la coopération, la cohérence et l'efficacité, notamment en partageant les installations et les services ». Depuis lors, les conditions du partage des locaux ont été définies par la Deuxième Commission dans les textes qu'elle a présentés à l'Assemblée générale au titre du point de l'ordre du jour sur les activités opérationnelles de développement, qui ont amené l'Assemblée à demander à plusieurs reprises que des progrès soient réalisés en ce qui concerne le partage des locaux.

Il est intéressant de rappeler que la thématique du partage des locaux est apparue comme un élément des mesures de réforme lancées par plusieurs secrétaires généraux en réponse aux crises financières qui ont frappé l'Organisation des Nations Unies. La crise financière de 1985/86, le rapport correspondant du Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau chargé d'examiner l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies<sup>1</sup> et l'adoption ultérieure de la résolution 41/213 ont conduit le Secrétaire général à entreprendre la restructuration des bureaux extérieurs de l'ONU sur la base de principes parmi lesquels figurait la nécessité de donner l'image d'une ONU intégrée et d'éviter la création de nouveaux bureaux extérieurs pour privilégier le partage des locaux et des installations<sup>2</sup>. Dans cette optique, il a lancé une évaluation des bureaux extérieurs des entités placées sous son autorité, à savoir celles qui sont représentées au sein du Groupe consultatif mixte des politiques : le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Programme alimentaire mondial (PAM). Le Secrétaire général a indiqué que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) était également couvert par son examen<sup>3</sup>. En 1997, sous le titre « Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes »<sup>4</sup>, il a introduit le concept d'unité d'action au niveau des pays et lancé l'idée de la Maison des Nations Unies, qui devait permettre de donner accès à des locaux communs à toutes les entités des Nations Unies intervenant dans les pays. Là où un coordonnateur ou une coordonnatrice résident(e) était en fonction, tous les fonds, programmes et centres d'information des Nations Unies devaient être regroupés dans un bureau unique<sup>5</sup>. L'initiative de la Maison des Nations Unies a façonné l'approche des locaux communs pendant plus de quinze ans.

Ce contexte contribue à expliquer pourquoi les travaux structurés sur le partage des locaux sont, presque depuis toujours, du ressort des entités qui relèvent directement du Secrétaire général et qui, malgré leur petit nombre, comptent pour une grande partie des locaux des Nations Unies. Le vocabulaire utilisé fait référence à l'ensemble du système, mais les mécanismes institutionnels ont été définis de manière plus étroite jusqu'à tout récemment.

<sup>1</sup> Voir A/41/49.

<sup>2</sup> A/42/234, par. 30 h) ii-iii).

<sup>3</sup> A/42/326-E/1987/82, par. 43.

<sup>4</sup> Voir A/51/950 et Corr.1.

<sup>5</sup> Ibid., par. 51.

L'actuel repositionnement du système des Nations Unies pour le développement a considérablement modifié le contexte dans lequel s'inscrit le programme de partage des locaux, bien au-delà de la décision la plus évidente du Secrétaire général, qui a fixé une cible de 50 % de locaux communs à atteindre d'ici à 2021. La nouvelle génération d'équipes de pays, dans lesquelles il n'est pas nécessaire que chaque entité soit physiquement présente, devrait encourager le partage des locaux et réduire la demande de locaux séparés. L'action que le Groupe des innovations institutionnelles du Groupe des Nations Unies pour le développement durable a engagée sur plusieurs fronts, en vue d'accroître l'efficacité des activités d'appui, a bien progressé. Coprésidé par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés et le Directeur exécutif du PAM, ce Groupe a été épaulé dans ces travaux par une équipe de projet créée pour une durée limitée pour contribuer à la phase pilote de la réforme des activités d'appui et chargée d'aboutir à des résultats concrets dans six volets de ces activités, y compris le partage des locaux. Les travaux ont été pilotés au nom du Groupe des innovations institutionnelles par un sous-groupe « quatre plus un », composé du HCR, du PAM, du PNUD et de l'UNICEF, ainsi que d'un représentant du FNUAP, qui représente également l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes). Le partage des locaux est un volet de ces travaux mais, si les travaux sur d'autres activités d'appui prenaient une importance plus stratégique, ils pourraient avoir une incidence directe sur les besoins en locaux et donner l'occasion d'examiner de façon intégrée les moyens de générer des gains d'efficacité. Le renforcement du rôle des coordonnateurs résidents, chargés de favoriser la mutualisation, et l'établissement au Secrétariat de l'ONU du Bureau de la coordination des activités de développement ont des incidences sur les liens hiérarchiques, l'application du principe de responsabilité et la coordination. L'examen des voirs régionaux du système des Nations Unies ne peut qu'amener à s'interroger sur les moyens de privilégier une approche plus intégrée en ce qui concerne les locaux situés dans des régions où le parc immobilier du Secrétariat de l'ONU est important.

Compte tenu des nombreux mandats arrêtés par l'Assemblée générale en matière de partage des locaux, du caractère limité des progrès réalisés jusqu'ici dans l'ensemble, d'un changement de définition qui réduit le nombre d'organisations devant être installées au même endroit pour que l'on parle de locaux partagés et du nouveau contexte issu de la réforme du système de développement, le Corps commun d'inspection (CCI) a jugé opportun de contribuer à une réflexion sur la poursuite et l'élargissement du programme de partage des locaux. Des travaux approfondis étant menés sur les locaux communs dans le cadre du processus de réforme du système des Nations Unies pour le développement, la présente étude se concentre sur certaines questions que les organes directeurs et les chefs de secrétariat devraient prendre en considération pour tracer la voie à suivre. Plus précisément, elle vise les objectifs suivants :

- a) Examiner les progrès réalisés dans l'exécution des mandats donnés par les organes directeurs en matière de partage des locaux ;
- b) Évaluer l'incidence de la réforme actuelle sur les efforts visant à ce que les locaux soient plus généralement partagés ;
- c) Examiner les critères de décision utilisés pour déterminer quand le partage des locaux est la bonne solution ;
- d) Tirer des enseignements concernant les dispositions institutionnelles qui favorisent le partage des locaux.

Le présent rapport fait partie d'une série dans laquelle, ces cinquante dernières années, le CCI a appelé l'attention sur les gains d'efficacité et les autres avantages pouvant résulter d'une intégration plus poussée des activités d'appui, des services communs, des locaux partagés et des présences sur le terrain.

## Principales constatations et conclusions

Avant de formuler des constatations et conclusions précises, les Inspecteurs ont observé que les obstacles au partage des locaux et les mesures pouvant être prises pour les surmonter sont mis en évidence depuis un certain temps, mais n'ont pas fait l'objet, au niveau approprié, de l'attention soutenue qui aurait permis de les analyser et d'agir. C'est pourquoi, dans le présent rapport, ils appellent l'attention sur les propositions qui ont déjà été présentées. Il importe de ne pas sous-estimer combien il est complexe pour les entités de tenter d'adopter une approche commune pour la partie réduite de leurs opérations immobilières et de leurs activités d'appui qui est concernée par les locaux partagés, compte tenu des différences qui existent entre elles s'agissant du type d'activités qu'elles mènent, du rythme auquel elles travaillent et des capacités dont elles disposent.

La pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) a appelé l'attention sur des questions étroitement associées aux besoins en locaux, y compris en locaux communs. On citera notamment la question des dispositifs qui pourraient remplacer les bureaux regroupant physiquement un grand nombre de personnes et la façon dont le travail en ligne et à distance, qui s'est généralisé avec la pandémie, peut être mis à profit pour exécuter les mandats et favoriser la collaboration selon des modalités plus économiquement rationnelles qui soient aussi moins dépendantes de l'existence de grands bureaux et moins vulnérables que ceux-ci. Au moment où la pandémie s'est déclarée, les Inspecteurs n'avaient plus le temps de prendre ses conséquences en considération dans leur étude sur le partage des locaux. Il est clair, cependant, que les enseignements tirés des mesures adoptées face à la pandémie de COVID-19 devraient, à l'avenir, être prises en compte dans les réflexions sur le partage des locaux.

### Les mandats relatifs au partage des locaux n'ont pas été gérés à l'échelle du système

Les multiples appels que l'Assemblée générale a lancés depuis 1987 en faveur du partage des locaux n'ont généralement pas reçu d'écho de la part des organes délibérants des institutions spécialisées. Les mécanismes interorganisations chargés de promouvoir ce programme ont évolué au fil du temps, mais la participation et la gouvernance ont été limitées aux fonds et aux programmes. Ce n'est qu'au moment où le repositionnement actuel a commencé qu'un effort – qui n'a pas encore totalement abouti – a été fait pour élargir la composition de l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs, qui relève du Groupe des Nations Unies pour le développement durable. Du fait que certaines entités partagent leurs locaux avec des services gouvernementaux, que certaines occupent des locaux mis à leur disposition à titre gracieux, et que les besoins opérationnels diffèrent, il est peu probable qu'une approche commune à l'ensemble du système soit adoptée.

### Les progrès en matière de partage des locaux sont limités

Tant la définition technique des « locaux communs » que l'approche du système des Nations Unies ont évolué au fil du temps. Pendant plus de quinze ans, il revenait, en gros, au même de parler de Maison des Nations Unies et de parler de locaux partagés ; il fallait généralement que les quatre organisations membres du Groupe consultatif commun des politiques soient présents. En 2018, le seuil a été abaissé et on a pu parler de locaux partagés à partir du moment où deux organisations étaient installées ensemble. Si, entre 1997 et 2010, des progrès considérables ont été réalisés dans la création de Maisons des Nations Unies, le Secrétaire général reconnaît que les progrès en matière de locaux communs ont été limités. D'après les données communiquées au CCI par l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles, on dénombre un total de 2 257 bureaux des Nations Unies dans les pays où se trouve une équipe de pays, dont 18 % sont communs. Plus de 70 % de ces locaux sont occupés par huit organisations, mais les données sont imparfaites. L'expérience montre que l'on ne saurait trop insister sur le rôle que peuvent jouer les autorités des pays hôtes pour ce qui est d'encourager les entités des Nations Unies à se regrouper. La volonté de ces autorités de promouvoir le partage des locaux est un facteur de motivation important et facilite beaucoup les choses dans la pratique.

## Les avantages plus larges du partage des locaux devraient être mis en avant

### a) Les gains d'efficacité attendus ne sont pas clairs

Les gains d'efficacité attendus de la réduction des loyers résultant du regroupement des entités et de la mise en commun des services ont été l'un des principaux moteurs du partage des locaux. Selon les estimations établies dans le cadre du projet de repositionnement du Secrétaire général, le partage des locaux devait permettre de réaliser des économies de 120 millions de dollars si sa cible était atteinte<sup>6</sup>. L'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles, qui a examiné la question de plus près, a considéré que des économies de 25 à 35 millions de dollars étaient plus réalistes. En tout état de cause, les données sur lesquelles fonder des prévisions concrètes sont rares. Le point sur lequel tout le monde s'accorde est que la mise en commun des services de gestion des installations est le principal moyen de réaliser des économies. Malheureusement, le projet de l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs visant à dynamiser les efforts portant sur ce domaine d'activité a pris du retard et les enquêtes menées par le Département des affaires économiques et sociales auprès des membres des équipes de gestion des opérations font apparaître que les services communs de gestion des installations restent peu développés, comme le confirment les entretiens menés par les Inspecteurs<sup>7</sup>. Sur une note plus positive, cependant, le guide récemment révisé des stratégies relatives aux modalités de fonctionnement (BOS 2.0) traite des services de gestion des installations dans sa partie « services administratifs ». Compte tenu des nouvelles approches qui sont actuellement mises au point pour la mutualisation des activités d'appui, y compris dans le BOS 2.0, il faut éviter de trop cloisonner les domaines d'activité afin de privilégier les mesures pouvant générer les gains d'efficacité les plus importants. À cet égard, il serait utile que le Groupe des Nations Unies pour le développement durable envisage une intégration plus poussée des travaux sur le partage des locaux dans les stratégies relatives aux activités d'appui et aux activités communes, ce qui nécessiterait une collaboration plus étroite des différentes équipes spéciales.

### b) Les facteurs qualitatifs ont été relégués à l'arrière-plan

Les propositions de repositionnement semblent se concentrer uniquement sur les économies que peut générer le partage des locaux. S'il a toujours été clair que la réduction des coûts est un objectif principal de cette pratique, d'autres considérations ont également joué un rôle essentiel par le passé. Par exemple, au Viet Nam, pendant la phase pilote de l'initiative « Unis dans l'action », la collaboration programmatique et les préoccupations écologiques ont été mises en avant plus que les économies dans les arguments présentés en faveur de la « Maison verte des Nations Unies ». Le Groupe des innovations institutionnelles lui-même a récemment cité, à côté des économies, la cohérence des programmes et l'amélioration de l'image des entités des Nations Unies parmi les avantages offerts par le partage des locaux<sup>8</sup>.

Le problème est que, si l'on exclut la sécurité, les références faites aux facteurs non financiers ne sont en fait que des éléments de langage. Les outils analytiques permettent essentiellement des analyses coûts-avantages. Il convient donc de s'attacher à définir la manière dont les retombées positives, telles que la réduction de l'empreinte environnementale, l'amélioration de l'image des entités et le renforcement de la collaboration programmatique, doivent être prises en compte dans le processus décisionnel. Jusqu'ici, peu d'analyses de l'expérience ont été effectuées pour étayer les conclusions relatives aux gains d'efficacité, sans parler de celles qui concernent l'amélioration de la cohérence des programmes. Il serait utile que le Secrétaire général, agissant en collaboration avec le Groupe des Nations Unies pour le développement durable, expose de manière exhaustive les raisons pour lesquelles le partage des locaux est un jeu qui en vaut

<sup>6</sup> Repositionnement du système des Nations Unies pour le développement, note explicative n° 10, « Preliminary estimates on potential efficiencies emerging from the repositioning of the United Nations development system » (mars 2018).

<sup>7</sup> Service des politiques de coopération en matière de développement, Département des affaires économiques et sociales, « QCPR monitoring survey of operations management teams 2017 » (février 2018).

<sup>8</sup> Groupe des innovations institutionnelles, « Project updates presentation » (février 2020).

la chandelle, s'il existe effectivement des raisons autres que financières. Il ne s'agit pas de faire passer une considération avant l'autre ; les objectifs peuvent coexister. Il s'agit plutôt d'aborder l'analyse des possibilités qui se présentent et d'orienter les décisions des entités et du système avec plus de clarté et avec un angle de vue plus large.

**c) Une intégration plus poussée des considérations relatives à la protection de l'environnement et à l'accessibilité est nécessaire**

La protection de l'environnement et l'accessibilité font partie des facteurs non purement financiers à prendre en compte dans les travaux sur le partage des locaux. L'action engagée pour intégrer les considérations environnementales dans les politiques et les pratiques du système des Nations Unies a été renforcée, notamment grâce à la Stratégie de gestion de la durabilité dans le système des Nations Unies (2020-2030), approuvée par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS). Cette stratégie prévoit que « toutes les installations des Nations Unies (relevant du système de partage des locaux des Nations Unies) sont assujetties à des normes de construction durable ou à des directives harmonisées portant sur la gestion durable des bâtiments »<sup>9</sup>.

Le volet de cet engagement relatif au partage des locaux a connu des avancées, grâce au soutien de l'Initiative SUN, pilotée par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), qui a aidé l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs en élaborant une première version des lignes directrices environnementales pour le partage des locaux des Nations Unies, lesquelles ont été approuvées par l'Équipe spéciale en 2018<sup>10</sup>. Des mesures ont été prises pour assurer la prise en compte des facteurs environnementaux dans les travaux des différentes phases du projet relatif au partage des locaux. Une attention plus ciblée est néanmoins nécessaire pour que la durabilité soit intégrée plus avant dans la planification et la prise de décisions concernant les locaux communs.

S'agissant de l'accessibilité, les lignes directrices axées sur la performance pour la conception et la construction de bâtiments communs à usage de bureaux, élaborées par le Groupe des Nations Unies pour le développement, précisent que la législation locale en matière de handicap doit être consultée, plusieurs pays ayant élaboré des normes et des directives techniques pour une conception universelle<sup>11</sup>. Des orientations plus précises sur la manière de se préparer à prendre en compte les considérations d'accessibilité dans la planification et l'évaluation des locaux communs et les décisions y afférentes sont nécessaires.

**La cible de 50 % a mobilisé l'attention mais devrait être revue**

La cible de 50 % de locaux communs d'ici à 2021 a eu le mérite d'offrir un objectif concret autour duquel les organisations puissent se rallier. Dans les réponses écrites aux Inspecteurs, aucune organisation n'a indiqué avoir été consultée sur la cible ou avoir connaissance de la base sur laquelle elle a été établie. Cependant, nombre d'entre elles veulent montrer qu'elles l'ont atteinte, notamment en utilisant des formules qui excluent du calcul les locaux ne répondant pas aux critères. Si cette politique devait être sérieusement poursuivie, elle entraînerait des coûts importants, par exemple au titre de la résiliation de bureaux. Aucune ressource n'a été prévue pour atteindre la cible, ce qui confirme la tendance observée au fil du temps à ne pas déployer les moyens voulus pour atteindre les objectifs fixés en matière de partage des locaux ou pour surmonter les obstacles connus. La cible de 50 % incite à prendre des mesures axées sur le nombre de bureaux et non sur les résultats de fond ou les gains d'efficacité.

<sup>9</sup> CEB/2019/1/Add.1, tableau 2.

<sup>10</sup> Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). « Greening the blue. Initial environmental guidelines for United Nations common premises ».

<sup>11</sup> Voir Groupe des Nations Unies pour le développement, *Performance-based Guidelines for the Design and Construction of UNDG Common Premises Office Buildings* (2012).

### **L'absence de données complètes et fiables empêche de décider en connaissance de cause**

Les données disponibles sur les locaux des Nations Unies situés dans les lieux où se trouvent les équipes de pays ne constituent pas une base suffisante pour la planification et la prise de décisions. Des données comparables, précises et raisonnablement récentes sont indispensables, aussi bien pour établir les faits de base et déterminer les locaux qui sont ou ne sont pas concernés que pour faciliter les progrès en étayant les dossiers.

Comme solution à court terme pour l'évaluation immédiate de la situation actuelle, il a été fait appel à la base de données tenue par le système de gestion de la sécurité des Nations Unies, qui couvre tous les organismes, fonds et programmes. Toutefois, cette base de données ne contient pas d'informations sur des questions telles que le coût de la location, l'identité du propriétaire ou la date de reconduction du bail. Cet ensemble de données a été jugé incomplet à d'autres égards également. Pour le long terme, un projet de constitution d'une base de données autonome a récemment été abandonné au profit de la mise en place d'une plus vaste plateforme en ligne pour les locaux communs, qui donnerait accès aux données mais aussi aux outils permettant de planifier toutes les étapes du regroupement des locaux. Il s'agit d'une approche prometteuse car elle vise à relier les informations sur les locaux aux travaux plus étendus sur la réforme des activités d'appui. L'établissement d'une telle plateforme commune représente toutefois un défi considérable. Des réponses précises doivent être apportées à la question de savoir qui a les compétences et les moyens pour la gérer et tirer des conclusions, notamment aux fins de fixer des priorités au niveau mondial, et qui doit en être responsable.

### **L'absence de mécanisme de financement des immobilisations reste un obstacle**

La mise en place d'un mécanisme de financement des immobilisations aux fins du partage des locaux a été réclamée à plusieurs reprises. En 2009, le Réseau Finances et budget a examiné les questions qui se posaient, a jugé l'approche intéressante et a approuvé un cadre conceptuel pour la budgétisation des dépenses en capital dans le système des Nations Unies, mais n'est pas allé plus loin. Dans le cadre de l'exercice de repositionnement actuel, le Secrétaire général a également affirmé, au sujet des locaux communs, la nécessité d'instaurer un système de financement des immobilisations<sup>12</sup>, mais n'a fait aucune proposition précise. En outre, lorsque l'Équipe spéciale et l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles ont formulé des recommandations successives concernant un mécanisme de financement des immobilisations et la mise à disposition des ressources nécessaires pour atteindre la cible de 50 % de locaux communs, le Groupe des Nations Unies pour le développement durable n'y a donné aucune suite. Plusieurs entités des Nations Unies sont dotées d'outils qui peuvent être utilisés pour financer leur contribution au coût de locaux communs, mais généralement pas pour couvrir la part d'autres entités qui ne disposent pas de tels outils.

Cette question, qui se pose de longue date et qui est certes compliquée, doit être résolue car les options autres que la création d'un mécanisme de financement qui ont été étudiées sont coûteuses et à peine fonctionnelles. Afin d'éviter les investissements en capital, des instruments tels que les partenariats public-privé ont été encouragés, et des lignes directrices ont été élaborées. La seule expérience menée, en Eswatini, et les projets en cours au Malawi, en Papouasie-Nouvelle-Guinée et au Rwanda montrent que cette formule coûte très cher, y compris en raison de taux d'intérêt exorbitants qui multiplient les coûts de construction, et que les questions juridiques et procédurales sont d'une telle complexité qu'elles demandent des années d'échanges, avec peu de résultats. Les longues périodes d'amortissement caractéristiques de ces systèmes montrent que, dans la pratique, les entités des Nations Unies s'engagent en fait à maintenir une présence à long terme, alors même qu'elles disent souvent qu'elles ne le peuvent pas.

<sup>12</sup> Repositionnement du système des Nations Unies pour le développement, note explicative n° 4, « Common business services and back-offices functions » (février 2018), p. 2.

Deux stratégies visant à assurer le partage des installations et des services et à réduire les coûts administratifs, promues dans les premières phases des efforts de partage des locaux, sont tombées en désuétude ou en défaveur : l'achat et la construction. La première reposait sur des accords de location-vente qu'il était envisagé de mettre en place, tandis que la seconde a été privilégiée jusqu'à ce que des problèmes de gestion conduisent à faire marche-arrière. Acheter ou construire sont des options possibles, qu'il convient de comparer, du point de vue économique, à la location et à d'autres options. Dans un récent rapport sur le parc immobilier du PAM, cette entité a été vivement encouragée par son auditeur externe à réévaluer le principe selon lequel l'achat est l'option la moins recommandée, du moins dans le cas des bureaux de pays dont la présence s'inscrit dans la durée. L'auditeur externe a recommandé que le PAM entreprenne des analyses à long terme des avantages et des inconvénients de diverses options de location, d'achat et de construction<sup>13</sup>. Une analyse objective et à long terme de ces options devrait également être envisagée pour les locaux communs.

### **La planification des locaux devrait être intégrée au niveau régional**

Le fait que le partage des locaux soit presque exclusivement envisagé dans le contexte des activités opérationnelles de développement a pour effet indésirable d'exclure du champ des décisions des organes délibérants relatives au partage des locaux les nombreuses installations que le Secrétariat de l'ONU occupe dans des lieux où sont présents des acteurs du développement tels que les commissions économiques régionales et l'Office des Nations Unies à Nairobi. L'Assemblée générale prend des mesures concernant ces installations sur les conseils de la Cinquième Commission, tandis que c'est la Deuxième Commission qui s'occupe des activités opérationnelles de développement.

En conséquence de ce qui précède, les discussions sur le partage des locaux ont été axées sur les pays, et les présences régionales importantes qui existent aujourd'hui ont été négligées, bien qu'il ait récemment été demandé aux équipes régionales du Groupe des Nations Unies pour le développement durable de mutualiser certaines activités d'appui, et notamment de partager des locaux. Au niveau régional, on trouve surtout les commissions économiques régionales et les grands bureaux hors Siège du Secrétariat de l'ONU, notamment la Commission économique pour l'Afrique (CEA), la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO) et l'Office des Nations Unies à Nairobi. Des acteurs de développement du système des Nations Unies ont des bureaux de pays et des bureaux régionaux dans ces lieux, et beaucoup souhaitent s'installer dans des locaux des Nations Unies. Il s'agit de présences importantes puisque les centres de Nairobi et d'Addis-Abeba comptent chacun plus de 4 000 membres du personnel d'entités des Nations Unies et Bangkok environ 2 500.

Si tous ces bureaux hors Siège accueillent des locataires du système des Nations Unies, le Secrétariat de l'ONU ne prend pas systématiquement en compte les besoins des autres acteurs des Nations Unies dans la planification de son parc immobilier. Depuis qu'un examen stratégique des immobilisations a été lancé en 2009 pour dresser un bilan à l'échelle de l'Organisation des besoins et des priorités relatifs aux nouvelles installations et aux gros travaux d'entretien, l'accent a été mis uniquement sur les besoins du Secrétariat lui-même. Le Secrétaire général a bien informé l'Assemblée générale qu'il pourrait étudier les besoins des institutions spécialisées, fonds et programmes dans le cadre de l'examen s'il en recevait l'instruction<sup>14</sup>, mais cela n'a pas été fait. Une planification d'ensemble des besoins en locaux de toutes les entités des Nations Unies présentes dans ces lieux pourrait contribuer à éviter des situations telles que celle qui s'est produite récemment lorsque le HCR et le PAM ont manifesté leur intérêt pour des bâtiments situés dans l'enceinte de la CEA mais n'ont pas pu s'intégrer dans le cycle décisionnel de l'ONU.

<sup>13</sup> PAM, Rapport de l'auditeur externe sur le parc immobilier, document WFP/EB.A/2020/6-F/1, par. 55 et recommandation 4.

<sup>14</sup> A/70/697, par. 65.

### **Une gestion globale des biens immobiliers devrait être envisagée**

Les micro-mesures sur lesquelles reposent actuellement le programme de partage des locaux ne permettront pas de remédier aux principaux facteurs qui rendent inefficente la manière dont le système des Nations Unies acquiert et gère les locaux sur le terrain. Au lieu qu'une approche cohérente et globale de la planification, de l'acquisition et de la gestion des installations soit adoptée, chaque organisation s'occupe de répondre à ses propres besoins. Le programme de partage des locaux tente de remédier quelque peu à cette situation, mais il s'agit généralement de mesures prises après coup, alors que les entités sont déjà installées sur le terrain.

Pour remplacer l'approche dans le cadre de laquelle les locaux sont gérés au cas par cas à l'échelle de chaque lieu et de chaque organisation, il faudrait envisager dans sa globalité le parc immobilier du système des Nations Unies. Le Comité des commissaires aux comptes, par exemple, a exhorté l'Organisation des Nations Unies à élaborer une stratégie globale de gestion des biens immobiliers. Dans son rapport sur les enseignements tirés du plan-cadre d'équipement, il a préconisé une gestion et une planification intégrées du parc immobilier et a esquissé les modalités selon lesquelles un service central de gestion des biens immobiliers pourrait être dirigé et fonctionner<sup>15</sup>. Cette logique, suggérée par le Comité pour le Secrétariat de l'ONU, pourrait s'appliquer plus largement. Collectivement, le parc de biens immobiliers des Nations Unies sur le terrain est suffisamment vaste pour qu'il soit justifié de créer un service ou un groupe spécialisé chargé de le gérer. L'obstacle réside davantage dans la fragmentation du financement et de la gouvernance et, pour certaines entités, dans le cadre juridique, qui implique une gestion au niveau de l'entité. La défragmentation et la professionnalisation de la gestion immobilière dans le système des Nations Unies permettraient de réaliser les objectifs que le partage des locaux est censé permettre d'atteindre en matière de sécurité, de coopération, d'efficacité et de gestion respectueuse de l'environnement.

### **Les mécanismes de gouvernance et de coopération interorganisations devraient être définis plus clairement et renforcés**

L'une des principales conclusions de la présente étude est que les dispositions institutionnelles visant à promouvoir le partage des locaux dans le système des Nations Unies sont inadéquates et que les décideurs sont conscients de ces faiblesses. Une trop grande part du fardeau repose sur les équipes de pays et la capacité nécessaire pour analyser les données et établir des priorités au niveau global fait défaut.

Pour l'essentiel, on attend des équipes de pays qu'elles proposent des solutions à la fois techniques et financières, en s'appuyant sur les outils et les modèles fournis par l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs. Les dossiers de l'Équipe spéciale regorgent d'éléments prouvant que cette approche fait peser une charge trop lourde sur les équipes de pays, qui, souvent, ne sont pas équipées pour s'acquitter de telles tâches. Les propositions de projets traînent des années, l'équipe de pays et l'Équipe spéciale ayant des échanges interminables sur de nombreux aspects des propositions tels que la surface nécessaire, l'aménagement des locaux, la solidité des éléments du dossier et les modalités de financement. Il faut qu'un appui centralisé et actif, portant sur les aspects techniques et financiers, soit fourni tout au long de la durée du projet pour qu'il soit possible d'obtenir des résultats, de réduire les coûts de transaction et d'atténuer les risques réputationnels que l'inaction fait courir au système des Nations Unies.

La dissolution de l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles à la fin du mois de juin 2020 et l'examen que le Groupe des Nations Unies pour le développement durable consacre aux groupes des résultats stratégiques sont l'occasion d'améliorer les mécanismes interorganisations pour le partage des locaux et la réforme des activités d'appui en général, afin de favoriser une approche dynamique fondée sur des données et des travaux d'analyse, de renforcer la collaboration interorganisations et de définir clairement les chaînes hiérarchiques et les processus décisionnels. Il est particulièrement important de mobiliser des ressources pour qu'il soit possible d'effectuer des travaux d'analyse, de formuler des propositions et d'appuyer les équipes de pays.

<sup>15</sup> A/71/5 (Vol. V), p. 68-70.

Dans les circonstances actuelles, le Bureau de la coordination des activités de développement semble être l'entité la mieux armée pour jouer ce rôle d'analyse et d'appui. Il est déjà chargé de mettre en place la plateforme pour le partage des locaux, qui comprendra une base de données. Il est en mesure de faire la synthèse des différents volets de la réforme des activités d'appui qui ont un rapport avec le programme de partage des locaux, dont la Stratégie relative aux modalités de fonctionnement (qui couvre à présent les services de gestion des installations), ce qui pourrait contribuer à décloisonner les travaux sur les différents types d'activité d'appui.

Le Bureau de la coordination des activités de développement ne peut agir seul, car le partage des locaux nécessite l'implication des entités qui prennent effectivement les décisions. Ses travaux dans ce domaine doivent donc venir appuyer ceux d'un ou plusieurs organes interorganisations. L'examen en cours devrait être l'occasion de passer en revue les possibilités d'actualisation des mécanismes de contrôle, tels que le Groupe des innovations institutionnelles et ses équipes spéciales, y compris l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs, et d'examiner la manière dont le Bureau de la coordination des activités de développement soutient chacun d'entre eux. Dans la mesure où elle compte parmi ses membres des responsables de haut niveau chargés des installations, l'Équipe spéciale devrait jouer un rôle essentiel pour ce qui est d'obtenir l'adhésion des entités, d'examiner les projets proposés, de définir les besoins, d'arrêter les priorités et de faire remonter les questions importantes au Groupe des innovations institutionnelles.

Au sommet de la pyramide, il n'est pas évident que l'actuel groupe des résultats stratégiques du Groupe des innovations institutionnelles, distinct du sous-groupe « quatre plus un » et de l'équipe de projet, se soit particulièrement préoccupé de la question du partage des locaux ou ait été particulièrement efficace sur ce plan. Il faudra que, dans sa réflexion sur les activités d'appui, le Groupe des Nations Unies pour le développement durable garde à l'esprit que le caractère opérationnel de ce volet de la réforme exige des interventions plus fréquentes que celle qu'un chef de secrétariat est sans doute à même d'assurer.

## **Recommandations**

### **Recommandation 1**

**Les organes directeurs des entités des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient, d'ici à la fin de 2021, donner aux chefs de secrétariat des directives sur les conditions de la participation de leurs entités aux initiatives de partage des locaux et demander des rapports périodiques sur les résultats obtenus.**

### **Recommandation 2**

**Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies devraient collaborer dans le cadre du Groupe des Nations Unies pour le développement durable afin de définir, d'ici à la fin de 2022, des objectifs plus ambitieux en matière de partage des locaux, en tenant compte des considérations relatives aux programmes, à l'image des entités et à la protection de l'environnement, ainsi que des gains d'efficacité, et également d'arrêter les modalités de suivi des résultats et de présentation de rapports à ce sujet.**

### **Recommandation 3**

**Le Secrétaire général et les autres chefs de secrétariat des entités des Nations Unies devraient, d'ici à la mi-2021, collaborer dans le cadre du Groupe des Nations Unies pour le développement durable afin de réévaluer l'accent mis sur la cible de 50 % de locaux communs, avec pour objectif de donner la priorité aux gains d'efficacité.**

### **Recommandation 4**

**Le Secrétaire général et les autres chefs de secrétariat des entités des Nations Unies devraient collaborer dans le cadre du Groupe des Nations Unies pour le développement durable afin que la base de données de la plateforme envisagée pour les locaux communs soit créée d'ici à la mi-2021, et afin que les rapports périodiques présentés à l'Assemblée générale contiennent des informations sur l'état de la base de données et sur la manière dont la plateforme pour les locaux communs est utilisée pour générer des gains d'efficacité et atteindre tout autre objectif relatif au partage des locaux.**

**Recommandation 5**

Le Secrétaire général et les autres chefs de secrétariat des entités des Nations Unies devraient collaborer dans le cadre du Groupe des Nations Unies pour le développement durable afin de passer en revue les enseignements tirés des partenariats public-privé établis pour le partage de locaux et de définir, d'ici à la fin de 2022, des mesures permettant de répondre aux besoins de financement des immobilisations dans le cadre de ces initiatives, y compris, éventuellement, la mise en place d'un mécanisme administré centralement, pour examen par l'Assemblée générale si nécessaire.

**Recommandation 6**

L'Assemblée générale devrait, à sa soixante-seizième session, prier le Secrétaire général, agissant en consultation avec les autres chefs de secrétariat des entités des Nations Unies, selon qu'il conviendra, de tenir compte des besoins de locaux à usage de bureaux des organismes, fonds et programmes dans le cadre des prochains examens stratégiques des biens immobiliers des bureaux hors Siège et des commissions économiques régionales.

**Recommandation 7**

Le Secrétaire général et les autres chefs de secrétariat des entités des Nations Unies ayant des locaux sur le terrain devraient étudier la possibilité de créer un mécanisme unifié de gestion des biens immobiliers hors Siège et rendre compte des conclusions de cette étude à l'Assemblée générale à sa soixante-dix-huitième session.

**Recommandation 8**

Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies devraient collaborer dans le cadre du Groupe des Nations Unies pour le développement durable afin d'améliorer, d'ici à la fin de 2021, les mécanismes interorganisations d'appui au partage de locaux, en renforçant le contrôle exercé par le Groupe des Nations Unies pour le développement durable, en précisant le rôle et les compétences de l'Équipe spéciale interorganisations sur les locaux et les services communs et en dotant le Bureau de la coordination des activités de développement des capacités nécessaires pour qu'il puisse appuyer leur réflexion sur le partage des locaux. Cet appui devrait consister à analyser les priorités pour les initiatives futures, à prendre des dispositions pour que les équipes de pays reçoivent un appui actif à tous les stades des projets et à établir des liens avec d'autres aspects des activités d'appui.

## Table des matières

	<i>Page</i>
Résumé analytique.....	iii
I. Introduction.....	1
A. Le partage des locaux est un élément indissociable de la réforme du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies .....	2
B. Dans de nombreux mandats, l'accent est mis sur la nécessité d'associer des services communs aux locaux communs.....	2
C. La priorité a été accordée aux locaux situés dans les villes capitales.....	3
D. L'appel à une stratégie globale est resté sans suite.....	4
E. Une nouvelle donne se dessine avec le repositionnement du système des Nations Unies pour le développement.....	5
F. Objectifs, portée et méthodologie de l'examen .....	6
II. Les mandats n'ont pas été gérés à l'échelle du système .....	9
A. La participation aux mécanismes interorganisations concernant les locaux communs est restée faible.....	9
B. Les mandats de l'Assemblée générale n'ont pas reçu d'écho auprès des autres organes directeurs.....	9
III. Les progrès en matière de partage des locaux ont été limités.....	11
A. L'importance du soutien du pays hôte doit être soulignée.....	11
B. Le programme de Maisons des Nations Unies a été au centre de l'attention collective pendant de nombreuses années.....	11
C. Une approche globale au niveau de l'ensemble du pays doit être privilégiée dans le cadre de la réforme actuelle.....	13
D. Parmi les nombreux locaux existants peu sont partagés.....	14
E. La plupart des locaux se situent au niveau infranational et ne sont pas partagés.....	15
F. Les possibilités offertes sont en rapport direct avec les dépenses engagées.....	17
IV. Les avantages plus larges du partage des locaux devraient être mieux mis en avant .....	18
A. Les gains d'efficacité attendus ne sont pas clairs, mais les services communs y contribuent de façon déterminante.....	18
B. Les facteurs non financiers et qualitatifs ont été relégués à l'arrière-plan.....	20
C. L'impératif de protection de l'environnement devrait être mieux intégré.....	21
D. Les considérations d'accessibilité devraient faire l'objet d'une plus grande attention .....	23
V. La cible de 50 % a mobilisé l'attention mais devrait être revue.....	25
VI. L'absence de données complètes et fiables empêche de décider en connaissance de cause .....	28
VII. L'inadéquation des outils de financement reste un obstacle.....	30
A. Les dépenses d'investissement initiales sont toujours un problème.....	30
B. Les sources de financement envisagées par l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs n'ont pas vraiment été étudiées .....	31
C. Il est apparu que les partenariats public-privé n'étaient pas une solution de financement pratique ou rentable.....	32

VIII.	La planification des locaux devrait être intégrée au niveau régional.....	35
IX.	Une gestion globale des biens immobiliers devrait être envisagée.....	38
X.	Les mécanismes de gouvernance et de coopération interorganisations devraient être définis plus clairement et renforcés.....	41
A.	L'approche ascendante ne suffit pas : la responsabilité des résultats en matière de locaux communs repose trop lourdement sur les équipes de pays des Nations Unies.....	41
B.	Les mécanismes interorganisations ont évolué mais une plus grande attention doit encore leur être accordée.....	45
C.	Le rôle et les compétences de l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs ne sont pas clairement définis.....	47
D.	Les travaux sur les services de gestion des installations confiés à l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs n'ont pas pris l'ampleur escomptée.....	48
E.	Les efforts déployés pour élargir la composition de l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs ont rencontré un succès limité.....	48
F.	Les responsabilités en matière de partage des locaux et les mesures de soutien à ce programme devraient être mieux définies.....	49

## Annexes

I.	Vue d'ensemble des locaux dans les pays et les zones où se trouvent des équipes de pays des Nations Unies, par catégories de locaux aux niveaux national, d'une zone et infranational (2017-2018).....	53
II.	Bureaux partagés par des entités Nations Unies avec des services gouvernementaux (2017-2018).....	59
III.	Configuration des locaux des entités des Nations Unies dans les pays et les régions où se trouvent des équipes de pays des Nations Unies, par entité aux niveaux national, d'une zone et infranational (2017-2018).....	60
IV.	Locaux des entités des Nations Unies dans les pays et les zones où se trouvent des équipes de pays des Nations Unies, par groupe de pays établi sur la base des dépenses et du profil de risque (2017-2018).....	62
V.	État actualisé des locaux des Nations Unies, tel qu'établi par l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles (2020).....	63
VI.	Mécanismes interorganisations chargés de promouvoir le partage des locaux dans le système des Nations Unies (1988-2020).....	64
VII.	Aperçu des mesures à prendre par les organisations participantes pour donner suite aux recommandations du Corps commun d'inspection.....	65

## Abréviations

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
CCI	Corps commun d'inspection
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
ITC	Centre du commerce international
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OIT	Organisation internationale du Travail
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la Santé
OMT	Organisation mondiale du tourisme
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
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
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UIT	Union internationale des télécommunications
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
UPU	Union postale universelle



## I. Introduction

1. Le partage des locaux et des services est une option envisagée depuis toujours dans le système des Nations Unies, même bien avant que la multiplication des entités présentes sur le terrain pour mener des activités de développement ne mette encore plus en évidence l'urgence et l'intérêt d'une telle collaboration. Il était prévu dans les accords régissant les relations entre l'ONU et les institutions spécialisées, qui soulignent généralement la nécessité « d'éviter, dans toute la mesure possible au sein des Nations Unies et des institutions spécialisées, la création de services qui se fassent concurrence ou qui fassent double emploi »<sup>16</sup>. Même si le système des Nations Unies n'a pas mis en place en matière d'administration et de gestion des installations des dispositifs aussi unifiés que prévu, le partage des locaux et les activités d'appui communes de manière plus générale répondent, dans une certaine mesure, à la volonté exprimée dans les accords de relations.

2. Le Corps commun d'inspection met en avant, presque depuis sa création, l'intérêt du partage des locaux, qui est un moyen, à son avis, de favoriser l'efficacité et la coordination. C'est là une facette de sa détermination profonde à prôner une intégration plus poussée des entités des Nations Unies et une approche plus coordonnée de la représentation sur le terrain, auxquelles il attribue des avantages substantiels, notamment en termes d'efficacité. En 1968, il a proposé que les entités des Nations Unies soient installées dans un seul bâtiment et les a découragées d'essayer de fonctionner séparément<sup>17</sup>. Dans son rapport de 1986 sur la représentation locale des entités des Nations Unies<sup>18</sup>, il a indiqué que le réseau s'était développé pratiquement sans coordination et que les bureaux des Nations Unies étaient souvent dispersés dans une même ville et a appelé à l'utilisation d'installations communes, amenant l'Assemblée générale à s'intéresser au partage des locaux<sup>19</sup>. Dans d'autres rapports, le CCI a souligné combien il importait d'harmoniser les accords avec les pays hôtes, afin que des critères communs puissent être établis pour les services fournis aux entités par les gouvernements<sup>20</sup>. Dans son rapport sur la gestion des projets de construction, il a attiré l'attention sur la nécessité de mettre en place des dispositifs de financement des immobilisations et a demandé instamment une plus grande implication du Comité de haut niveau sur la gestion dans les questions de gestion des installations<sup>21</sup>. Dans son dernier rapport directement consacré aux locaux communs, le CCI a fortement préconisé leur utilisation, a recommandé de sortir du cadre des activités opérationnelles de développement et a souligné l'intérêt de la propriété et de la construction plutôt que de la location, sur la base d'une analyse du Groupe consultatif mixte des politiques<sup>22</sup>.

3. La pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) a appelé l'attention sur des questions étroitement associées aux besoins en locaux, y compris en locaux communs. On citera notamment la question des dispositifs qui pourraient remplacer les bureaux regroupant physiquement un grand nombre de personnes et la façon dont le travail en ligne et à distance, qui s'est généralisé avec la pandémie, peut être mis à profit pour exécuter les mandats et favoriser la collaboration selon des modalités plus économiquement rationnelles qui soient aussi moins dépendantes de l'existence de grands bureaux et moins vulnérables que ceux-ci. Au moment où la pandémie s'est déclarée, les Inspecteurs n'avaient plus le temps de prendre en considération ses conséquences pour le partage des locaux. **Le Groupe des Nations Unies pour le développement durable devrait réfléchir aux enseignements à tirer du travail à distance, qui a été privilégié pour lutter contre la pandémie de COVID-19, dans le cadre de ses futurs travaux sur le partage des locaux.**

<sup>16</sup> Voir JIU/REP/94/8, par. 89. Voir également JIU/REP/93/3.

<sup>17</sup> JIU/REP/68/4, par. 13.

<sup>18</sup> Voir JIU/REP/86/1.

<sup>19</sup> Voir A/46/206/Add.3-E/1991/93/Add.3.

<sup>20</sup> Voir, par exemple, JIU/REP/94/8, JIU/REP/97/1 et JIU/REP/2006/4.

<sup>21</sup> Voir JIU/REP/2014/3.

<sup>22</sup> JIU/REP/94/8, par. 57 à 62.

## A. Le partage des locaux est un élément indissociable de la réforme du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies

4. La thématique du partage des locaux est apparue comme un élément des mesures de réforme initiées par plusieurs secrétaires généraux en réponse aux crises financières qui ont frappé l'Organisation des Nations Unies. La première a été la crise financière de 1985/86, qui a conduit à l'adoption de la résolution 41/213 et a incité le Secrétaire général à entreprendre la restructuration des bureaux extérieurs des Nations Unies sur la base de principes parmi lesquels figurait la nécessité de donner l'image d'une ONU intégrée et d'éviter la création de nouveaux bureaux extérieurs pour privilégier le partage des locaux et des installations<sup>23</sup>. La deuxième a eu lieu en 1997, lorsque, dans un contexte de rigueur financière, le Secrétaire général a publié un rapport intitulé « Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes »<sup>24</sup>. Entre autres choses, il a exposé le concept de « Unis dans l'action » au niveau des pays et a lancé l'idée de la Maison des Nations Unies, qui permettrait de donner accès à des locaux communs à toutes les entités des Nations Unies présentes dans un pays donné. Dans les pays où il y avait un(e) coordonnateur(ice) résident(e), tous les fonds et programmes ainsi que les centres d'information des Nations Unies seraient regroupés dans un bureau unique<sup>25</sup>. L'initiative de la Maison des Nations Unies a façonné l'approche des locaux communs pendant environ quinze ans.

## B. Dans de nombreux mandats, l'accent est mis sur la nécessité d'associer des services communs aux locaux communs

5. Depuis sa quarante-deuxième session, l'Assemblée générale s'est intéressée à ces éléments d'un ensemble plus large de réformes dans le cadre de l'examen des activités opérationnelles de développement. L'actuel programme de partage des locaux a été lancé en 1987 par l'Assemblée générale dans sa résolution 42/196 sur les activités opérationnelles de développement, aux termes de laquelle elle a invité les organes directeurs à rationaliser d'urgence la structure de leurs bureaux extérieurs afin de renforcer « la coopération, la cohérence et l'efficacité » notamment, en « partageant davantage les installations et les services ».

6. Les années suivantes, l'Assemblée générale est revenue à plusieurs reprises sur la question des locaux et des services communs dans le cadre des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies<sup>26</sup>. Les formulations précises ont varié et évolué au fil du temps, mais les messages étaient sans ambiguïté : il fallait s'employer activement à faire progresser le programme de partage des locaux pour accroître l'efficacité, y compris s'efforcer de regrouper les structures administratives, sans augmenter les coûts pour les pays en développement. La figure I ci-dessous récapitule certains extraits.

Figure I

### Extraits des résolutions de l'Assemblée générale (1989-2012)

« ... prendre sans tarder les dispositions nécessaires, en coopération avec les gouvernements hôtes et sans qu'il en coûte davantage aux pays en développement, pour installer des locaux communs dans les divers pays » (résolution 44/211, par. 15 d)).

« ... inclure dans son rapport une évaluation des progrès accomplis en ce qui concerne l'utilisation de locaux communs et ... proposer un plan en vue d'atteindre cet objectif pour la pleine réalisation de cet objectif partout où c'est possible » (résolution 46/219, par. 25).

<sup>23</sup> A/42/234, par. 30 h) ii-iii.

<sup>24</sup> A/51/950 et Corr. 1.

<sup>25</sup> Ibid., par. 51.

<sup>26</sup> Voir, par exemple, les résolutions 44/211, 46/219, 47/199, 48/209, 50/120, 53/192, 56/201, 59/250, 62/208, 67/226 et 71/243.

« ... souligne que [les locaux communs] devraient servir à renforcer l'efficacité des opérations, notamment grâce au regroupement des structures administratives des organisations concernées » (résolution 47/199, par. 42).

« ... augmenter sensiblement le nombre des locaux communs en se fondant sur une analyse des coûts-avantages, et en évitant d'imposer une charge supplémentaire aux pays hôtes » (résolution 50/120, par. 44).

« ... demande ... de mettre au point, en concertation avec les États Membres et d'ici à la fin de 2013, une stratégie assortie de buts et cibles concrets visant à appuyer la création de locaux communs ... et encourage les équipes de pays des Nations Unies à étudier toutes les possibilités de faire des économies dans l'ensemble des organismes, notamment en harmonisant leur fonctionnement dans tous les domaines d'activité et en regroupant leurs services d'appui » (résolution 67/226, par. 161).

7. Les directives données par l'Assemblée générale en matière de partage des locaux témoignent d'un intérêt plus large pour la limitation des frais généraux associés aux multiples présences des Nations Unies œuvrant en faveur du développement, qui explique aussi l'accent mis sur les services communs, et ne peuvent être comprises en dehors de ce contexte. Selon le Secrétaire général, dans la résolution 67/226, l'Assemblée générale a montré que les États Membres attachent de l'importance au partage des locaux en tant qu'indicateur d'un système des Nations Unies intégré au niveau des pays et que moteur important du regroupement effectif des services d'appui : « Plus que le regroupement physique, les locaux communs permettent de fusionner des départements assurant des fonctions analogues et de réaliser ainsi d'importants gains d'efficacité, voire même des économies<sup>27</sup> ». La mise en commun des services progresse difficilement et les mesures prises par les entités ne répondent pas aux attentes de l'Assemblée générale<sup>28</sup>.

8. Jusqu'en 2017, les participants aux travaux structurés sur les locaux communs étaient le FNUAP, le PAM, le PNUD et l'UNICEF, d'abord en tant que membres du Groupe consultatif mixte des politiques, puis après 1997 et la création du Groupe des Nations Unies pour le développement, en leur qualité de membres du Comité exécutif de ce Groupe. Si la participation d'autres entités des Nations Unies a été jugée souhaitable et a été encouragée, ce sont ces quatre entités qui ont plaidé le plus activement la cause du partage des locaux et qui ont assuré le soutien complémentaire. Le Comité administratif de coordination a fait des commentaires généralement favorables, mais a clairement tempéré son enthousiasme. L'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs et ses prédécesseurs ont représenté les quatre entités susmentionnées jusqu'en 2017, date à laquelle un effort a été fait pour élargir la participation.

### C. La priorité a été accordée aux locaux situés dans les villes capitales

9. Les bureaux de pays ont été jusqu'il y a peu la priorité de l'action engagée en faveur du partage des locaux. Il n'y a vait pas de définition claire des locaux communs, mais les rapports mentionnant des exemples de « partage » et de « regroupement » font état d'un seuil de deux entités. Les concepts sont devenus plus flous après l'introduction du programme de Maisons des Nations Unies, car celui-ci était interchangeable avec l'initiative de partage des locaux. À compter de 1997, une Maison des Nations Unies devait regrouper tous les fonds et programmes ainsi que les centres d'information des Nations Unies dans un bureau unique relevant du(de la) coordonnateur(rice) résident(e)<sup>29</sup>. En 2017, les mécanismes du Groupe des Nations Unies pour le développement durable ont indiqué que, pour qu'il y ait locaux communs, deux ou plusieurs organisations devaient être regroupées, supprimant la référence au(à la) coordonnateur(rice) résident(e) de façon à englober dans la définition les lieux d'affectation infranationaux (fig. II).

<sup>27</sup> Voir E/2013/94, par. 177.

<sup>28</sup> Voir, par exemple, les résolutions 47/199 et 67/226.

<sup>29</sup> La présente étude n'a pas examiné la question de savoir si les centres d'information des Nations Unies ont bien été intégrés aux initiatives de partage des locaux.

Figure II

**Définitions de la Maison des Nations Unies et des locaux communs**

1997	« Toutes les entités des Nations Unies présentes dans un pays donnée occuperont des locaux communs dans la “Maison des Nations Unies” et travailleront sous un seul et unique drapeau des Nations Unies. Dans les pays où il y a un Coordonnateur résident, tous les fonds et programmes ainsi que les centres d’information des Nations Unies feront partie d’un seul bureau des Nations Unies relevant de ce Coordonnateur résident » (A/51/950, par. 51).
2012	L’appellation « Maison des Nations Unies » fait référence aux locaux communs abritant le bureau du(de la) coordonnateur(ric)e résident(e) et les bureaux des directeurs(rices) de pays/représentant(e)s résident(e)s des organismes membres du Comité exécutif (comprenant le FNUAP, le PNUD, l’UNICEF et, le cas échéant, le PAM) et à la volonté de mettre en place un cadre pour des services communs efficaces par rapport au coût, de qualité et opportuns. Les autres entités des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods sont encouragées à rejoindre la Maison des Nations Unies (note de service de l’Équipe spéciale sur les locaux communs concernant le protocole de désignation de la Maison des Nations Unies unique, octobre 2012).
2017	Les locaux communs impliquent le regroupement de deux ou plusieurs entités résidentes des Nations Unies présentes dans un pays. Ces locaux, qui peuvent être établis aux niveaux national et infranational, bénéficient généralement du soutien d’un ensemble de services communs rendus possibles par le regroupement des entités (site Web du Groupe des Nations Unies pour le développement durable).  Le label Maison des Nations Unies est attribué sur recommandation du Groupe des Nations Unies pour le développement durable, lorsque les conditions minimales suivantes sont réunies : les critères minimaux pour l’établissement de locaux communs (deux ou plusieurs entités) doivent être satisfaits et la Maison des Nations Unies doit abriter le bureau du(de la) coordonnateur(ric)e résident(e) des Nations Unies. La Maison des Nations Unies n’est pas nécessairement un bâtiment autonome (site Web du Groupe des Nations Unies pour le développement durable).

**D. L’appel à une stratégie globale est resté sans suite**

10. Les États Membres ont réclamé à plusieurs reprises une stratégie globale et planifiée pour le partage des locaux<sup>30</sup>. Pour autant que les Inspecteurs puissent en juger, ce n’est que lorsque l’Assemblée générale, dans sa résolution 67/226, a demandé la formulation d’une stratégie qu’un effort correspondant a été fait. Il n’y avait ni critères de référence pour mesurer les progrès, ni liens hiérarchiques bien définies. La Stratégie pour la création de locaux communs des Nations Unies (2014-2017), élaborée par l’Équipe spéciale sur les locaux communs, a attiré l’attention sur les réalisations passées, les difficultés rencontrées et les opportunités à saisir. Elle a mis en évidence le fait que la planification des installations des Nations Unies dans les pays était largement axée sur les besoins immédiats

<sup>30</sup> Dans sa résolution 46/219, l’Assemblée générale a demandé au Directeur général au développement et à la coopération économique internationale de « proposer un plan concret en vue d’atteindre cet objectif partout où c’est possible ». En 1996, le Conseil économique et social a demandé aux fonds et programmes du système des Nations Unies « d’élaborer un plan d’action, des dispositions administratives et un calendrier pour la mise en place » de locaux communs (résolution 1996/42). En 2012, dans sa résolution 67/226, l’Assemblée générale a demandé au système des Nations Unies « d’élaborer, en consultation avec les États Membres, d’ici à la fin de 2013, une stratégie assortie de buts et cibles concrets visant à appuyer la création de locaux communs dans les pays de programme qui le souhaitent ».

de chaque organisation et non sur une approche stratégique<sup>31</sup>. Bien que la Stratégie ait été présentée à l'Assemblée générale<sup>32</sup>, aucune mesure significative n'a été prise pour élaborer un plan de mise en œuvre. Elle a depuis été dépassée par l'effort de repositionnement, pour lequel un objectif a été exprimé, avec des travaux connexes en cours.

## **E. Une nouvelle donne se dessine avec le repositionnement du système des Nations Unies pour le développement**

11. Le repositionnement en cours du système des Nations Unies pour le développement a modifié dans une large mesure le contexte du programme de partage des locaux, pas seulement du fait de la mesure envisagée la plus évidente, à savoir atteindre 50 % de locaux communs d'ici à 2021, conformément à la cible fixée par le Secrétaire général. La nouvelle génération d'équipes de pays, dans lesquelles il n'est pas nécessaire que chaque entité soit physiquement présente, devrait encourager le partage des locaux et réduire la demande de locaux séparés. L'action engagée sur plusieurs fronts par le Groupe des innovations institutionnelles du Groupe des Nations Unies pour le développement durable pour générer des gains d'efficacité dans les activités d'appui a bien progressé. Le partage des locaux fait partie intégrante de ces travaux, mais d'autres thématiques, pour autant qu'une orientation plus stratégique leur soit donnée, pourraient avoir une incidence directe sur les besoins en locaux et favoriser une prise en compte intégrée des facteurs d'efficacité. Ces mesures propres à accroître l'efficacité pourraient aussi aider à réduire les besoins en locaux, de même que l'amélioration des technologies de communication dont disposent les équipes de pays. L'élargissement des responsabilités confiées au(à la) coordonnateur(ice) résident(e) dans la promotion des activités d'appui communes et l'établissement au sein du Secrétariat de l'ONU du Bureau de la coordination des activités de développement ont des incidences sur les liens hiérarchiques, l'application du principe de responsabilité et la coordination. Un examen des actifs régionaux du système des Nations Unies ne peut qu'amener à s'interroger sur les moyens de privilégier une optique plus intégrée des locaux situés dans les régions où le Secrétariat de l'ONU exerce un contrôle sur un important parc immobilier. Le Secrétaire général, agissant en collaboration avec le Groupe des Nations Unies pour le développement durable, devrait donner des orientations pour que la planification des locaux communs tienne compte de la reconfiguration des équipes de pays, des possibilités de communication virtuelle et de la mise en œuvre rigoureuse de la réforme des activités d'appui, qui devrait avoir une incidence sur la demande d'espace et offrir de réels gains d'efficacité.

12. Dans ses propositions de repositionnement, le Secrétaire général reconnaît que les attentes relatives au partage des locaux et aux activités d'appui communes en général n'ont pas été satisfaites<sup>33</sup>. Dans sa résolution 72/279, l'Assemblée générale s'est félicitée des mesures prises par le Secrétaire général pour mettre en place des activités d'appui communes, selon qu'il convenait, notamment des services administratifs communs, l'objectif fixé étant de 50 % de locaux communs d'ici à 2021, afin de permettre aux entités de travailler ensemble et de renforcer l'efficacité, les synergies et la cohérence, et a demandé que ces mesures soient mises en œuvre conformément aux dispositions de la résolution 71/243.

13. Afin de donner suite à cette demande, le Groupe des innovations institutionnelles a lancé une action sur plusieurs fronts pour accroître sensiblement l'efficacité des activités d'appui, tout en améliorant leur qualité. Coprésidé par les dirigeants du HCR et du PAM, ce Groupe a reçu le soutien d'une équipe de projet mise en place pour une durée limitée et chargée d'obtenir des résultats concrets pour six types d'activités d'appui, y compris le programme de partage des locaux. L'occasion est ainsi offerte de faire de ce programme un élément d'un effort global visant à regrouper les activités d'appui pour les rendre plus efficaces.

<sup>31</sup> Voir la Stratégie pour la création de locaux communs des Nations Unies (2014-2017), élaborée par l'Équipe spéciale sur les locaux communs du Groupe des Nations Unies pour le développement (septembre 2014), par. 10.

<sup>32</sup> Voir A/73/63-E/2018/8 et A/70/62-E/2015/4.

<sup>33</sup> Voir A/72/684 E/2018/7.

## F. Objectifs, portée et méthodologie de l'examen

14. La présente étude s'inscrit dans le cadre du programme de travail du CCI pour 2019. Après plusieurs mandats successifs de l'Assemblée générale sur le partage des locaux, avec des réalisations globales limitées à ce jour, le faible seuil fixé pour la désignation en tant que locaux communs et les nouvelles conditions générées par la réforme du système des Nations Unies pour le développement, le CCI a jugé que le moment était venu de contribuer aux réflexions sur le programme de partage des locaux et son développement. Compte tenu des travaux approfondis menés sur ce programme dans le cadre du processus de réforme, l'examen se concentre sur certaines questions que les organes directeurs et les chefs de secrétariat devraient prendre en considération pour fixer le cap. Plus précisément, il vise les objectifs suivants :

- a) Examiner les progrès réalisés dans l'exécution des mandats relatifs au partage des locaux confiés par les organes directeurs ;
- b) Évaluer l'impact du contexte actuel de la réforme sur les efforts d'extension des locaux communs ;
- c) Revoir les critères de décision pour savoir quand le partage des locaux est la bonne solution ;
- d) Tirer des enseignements concernant les dispositions institutionnelles nécessaires pour soutenir le programme de partage des locaux.

### Portée

15. L'examen porte sur l'ensemble du système, mais il se concentre sur les locaux situés dans les lieux d'affectation où une équipe de pays des Nations Unies est présente. Le questionnaire adressé aux entités a été conçu pour distinguer celles qui n'ont pas de présence sur le terrain aux fins de la participation à une équipe de pays. L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) et l'Union postale universelle (UPU) ont ainsi été écartées.

### Méthodologie

16. L'équipe du CCI comprenait deux Inspecteurs, un responsable de l'évaluation et de l'inspection, un assistant de recherche et un stagiaire. L'examen a été mené entre juillet 2019 et avril 2020. Conformément aux normes internes et aux procédures de travail du Corps commun d'inspection, les Inspecteurs ont utilisé plusieurs méthodes de collecte de données qualitatives et quantitatives provenant de différentes sources pour assurer cohérence, validité et fiabilité.

17. Les informations sur les progrès réalisés en matière de partage des locaux ont été tirées notamment des rapports du Secrétaire général sur la mise en œuvre des résolutions sur les examens des activités opérationnelles de développement (examens triennaux et quadriennaux complets) et sur le repositionnement du système des Nations Unies pour le développement. Les documents des organes délibérants et directeurs des organisations participantes ainsi que les politiques et la documentation internes des différentes entités ont été pris en compte, le cas échéant. Le CCI a examiné les dossiers établis par l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs, ses documents d'orientation et d'analyse ainsi que des dossiers de décision spécifiques pour la création d'une Maison des Nations Unies dans 13 pays. La documentation produite par l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles, y compris les rapports issus des projets pilotes, a constitué une source d'information précieuse. Les références à d'autres documents pertinents sont indiquées dans le corps du présent rapport. Des sources secondaires, telles que l'évaluation indépendante de « Unis dans l'action » et les rapports d'évaluation des pays pilotes (Maison des Nations Unies), ont également été étudiées.

## 18. Plus précisément :

a) Le CCI a recueilli des informations qualitatives et quantitatives ainsi que des documents justificatifs au moyen de questionnaires adressés aux organisations participantes. Un questionnaire distinct destiné au mécanisme interorganisations en charge des locaux communs a permis d'obtenir une réponse groupée de l'Équipe de travail sur les locaux et les services communs, du Bureau de la coordination des activités de développement et de l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles ;

b) Sur la base des réponses aux questionnaires, les Inspecteurs ont mené 122 entretiens avec des fonctionnaires des organisations participantes, dont 20 au sein du Secrétariat de l'ONU, 31 avec des fonctionnaires des fonds et programmes et 20 avec des fonctionnaires des institutions spécialisées. Les personnes interrogées ont été choisies de façon à garantir une perspective multidisciplinaire : i) des hauts fonctionnaires ont donné un point de vue institutionnel/organisationnel sur l'implication de leur organisation dans la réforme du système de développement des Nations Unies, y compris le volet du partage des locaux ; ii) des fonctionnaires connaissant les dispositions relatives aux locaux dans les pays et les régions ont donné une vue d'ensemble des locaux sur le terrain ; et iii) des représentants des entités ou du personnel des équipes de pays ont évoqué la coordination et la collaboration programmatiques avec d'autres entités des Nations Unies dans des locaux partagés ainsi que les activités d'appui communes associées au partage des locaux. Les Inspecteurs ont demandé l'avis du Président et des membres de l'Équipe spéciale et de l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles. Les fonctionnaires de la Branche de la stratégie institutionnelle par pays du Bureau de la coordination des activités de développement ont également apporté une contribution pertinente ;

c) Les Inspecteurs se sont rendus à la Maison verte des Nations Unies, qui est une parfaite illustration de cette initiative, et ont interrogé les coordonnateurs résidents et les représentants des entités dans 15 équipes de pays afin de tirer des enseignements des initiatives actuelles et passées en matière de partage des locaux. Une visite sur le terrain à Bangkok et des interactions à distance avec la CEA et l'Office des Nations Unies à Nairobi ont permis de se faire une idée des possibilités et des défis dans les régions où le Secrétariat de l'ONU gère également des installations importantes. Les Inspecteurs se sont également entretenus avec des fonctionnaires de la Banque mondiale qui supervisent l'établissement et la gestion de ses locaux.

19. Le rapport contient huit recommandations, dont une est adressée à l'Assemblée générale, une aux organes directeurs des entités des Nations Unies et six aux chefs de secrétariat de ces entités collaborant dans le cadre du Groupe des Nations Unies pour le développement durable. Pour faciliter l'analyse du rapport, l'application des recommandations qui y sont formulées et leur suivi, on trouvera à l'annexe VII un tableau où sont recensées les recommandations pertinentes pour chaque entité et où il est précisé si elles s'adressent à l'organe délibérant ou directeur, ou au chef de secrétariat de l'entité. Les recommandations formelles sont complétées par 14 recommandations informelles.

20. Les entités participantes ont été invitées à formuler des observations sur le projet de rapport, qui ont été prises en considération lors de l'établissement de sa version définitive. Conformément au paragraphe 2 de l'article 11 du statut du CCI, le présent rapport a été mis au point après concertation entre les Inspecteurs et Inspectrices de façon que les conclusions et recommandations formulées soient soumises au jugement collectif du Corps commun. Les Inspecteurs tiennent à exprimer leurs remerciements à toutes les personnes qui leur 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. La réactivité constructive et le professionnalisme des membres de l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles, de l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs et du Bureau de la coordination des activités de développement tout au long de la durée de ce projet méritent d'être soulignés.

### Contraintes

21. Les données statistiques sur les locaux figurant dans le présent rapport ont été fournies par l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles en mars 2020. Ces données sont pour leur part fondées principalement sur des données extraites en 2017 de la base de données gérée par le système de gestion de la sécurité des Nations Unies et ajustées par la suite par certaines entités. Elles ne sont pas définitives. En effet, des travaux ont été entrepris pour les améliorer et arriver à des chiffres actualisés et plus précis. Cet ensemble de données actualisées est toujours en cours d'élaboration et n'était pas suffisamment complet pour servir de base à l'analyse présentée ici<sup>34</sup>. Les Inspecteurs se sont appuyés sur les informations existantes et n'ont pas essayé de générer leurs propres données, car l'objectif était de mettre en évidence des modèles et des tendances et de tenir compte de l'ensemble des données qui sous-tendent l'actuel processus de réforme. Ils ont reçu des informations de plusieurs entités des Nations Unies sur la configuration spécifique de leurs locaux en annexe à leur réponse au questionnaire du CCI. Dans certains cas, ces informations diffèrent considérablement de celles qui ont été communiquées par l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles. Ces dernières sont prises en compte dans le présent rapport par souci de cohérence et pour faire référence aux données sur lesquelles le Secrétaire général s'appuie. Ces divergences soulignent l'importance de disposer de chiffres précis sur tous les aspects liés aux locaux afin d'étayer une planification et une prise de décisions efficaces, comme on le verra plus en détail plus loin dans le présent rapport.

---

<sup>34</sup> En mars 2020, l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles a demandé que de nouvelles données sur les locaux soient extraites de la base de données du système de gestion de la sécurité des Nations Unies afin de mettre à la disposition des équipes de pays les chiffres actualisés indispensables pour soutenir le déploiement d'un plan de regroupement des locaux (voir annexe V).

## II. Les mandats n'ont pas été gérés à l'échelle du système

### A. La participation aux mécanismes interorganisations concernant les locaux communs est restée faible

22. Depuis sa création en 1987/88 jusqu'en 2017, le programme de partage des locaux a été piloté par le PNUD, l'UNICEF, le FNUAP et le PAM, d'abord dans le cadre du Groupe consultatif mixte des politiques, puis en tant que membres du Comité exécutif du Groupe des Nations Unies pour le développement et de l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs. La première mesure prise par le Secrétaire général a été de charger le Groupe consultatif d'examiner les possibilités de partage des installations sur le terrain, en indiquant que le HCR sera également associé, même s'il n'est pas certain que cette option se soit concrétisée<sup>35</sup>. Les autres entités étaient les bienvenues dans ces locaux mais ne participaient pas au processus de décision. Cette approche avait sa logique, notamment parce que les entités concernées représentaient une grande partie des bureaux du système des Nations Unies au niveau des pays. Ce n'est qu'en 2017 qu'un effort a été entrepris pour appliquer une approche à l'échelle du système, en élargissant la composition de l'Équipe spéciale, par le biais d'une procédure informelle d'invitation d'autres organisations.

23. Les mandats, les modèles de fonctionnement et les activités opérationnelles des entités des Nations Unies ont une incidence directe sur leur présence sur le terrain et sur la façon dont elles perçoivent le besoin de locaux. Les institutions spécialisées ayant une fonction normative peuvent être hébergées dans les ministères s'occupant du même domaine ou dans des locaux mis à la disposition par les autorités aux termes d'accords de longue date, ce qui donne à penser que des changements ne seraient pas nécessairement efficaces. L'observation suivante faite il y a près de quinze ans par le Secrétaire général est toujours d'actualité : « dans certains cas, il n'est pas pratique pour tous les organismes intéressés de déménager dans des locaux communs : certains exécutent un important programme humanitaire qui entraîne des fluctuations dans l'occupation des locaux ou cherchent à se rapprocher de leurs ministères de tutelle respectifs »<sup>36</sup>. Certaines entités, telles que l'Organisation internationale du travail (OIT), le HCR et le PAM ont indiqué qu'elles devaient respecter des règles spécifiques s'agissant de l'accès d'autres acteurs à leurs locaux. Les Inspecteurs ont été informés que l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) appliquait également des conditions d'accès spécifiques. Dans ces circonstances, il est peu probable qu'une approche à l'échelle du système ne voit jamais pleinement le jour.

### B. Les mandats de l'Assemblée générale n'ont pas reçu d'écho auprès des autres organes directeurs

24. Les réponses au questionnaire du CCI indiquent que les organes délibérants et directeurs des entités des Nations Unies n'ont généralement pas donné d'orientation sur les locaux communs au-delà des innombrables résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social. Bien que généralement soucieux de l'implication de leurs entités dans la réforme du système des Nations Unies, ces organes n'ont pas donné de directives spécifiques à leurs secrétariats pour orienter leur participation aux activités d'appui communes en général ou au programme de partage des locaux en particulier.

25. Indépendamment des dimensions juridiques, il est nécessaire d'obtenir des orientations politiques de la part des organes directeurs. Le Comité consultatif pour les questions administratives (questions financières et budgétaires) a déclaré qu'il considérait que « les accords régissant leurs relations avec l'Organisation des Nations Unies que les organismes ont conclus suffisent à les autoriser à participer, autant que faire se peut, au programme de mise en commun des locaux ou de services entrepris à l'échelle du

<sup>35</sup> A/42/234, par. 30 h) iii.

<sup>36</sup> A/62/73-E/2007/52, par. 128.

système »<sup>37</sup>. Dans le même ordre d'idées, le Directeur général de l'OIT a confirmé au Conseil d'administration de cette organisation qu'il y avait suffisamment de textes l'autorisant à participer à des programmes de partage des locaux et des services<sup>38</sup>.

26. Même si le cadre juridique permet une telle participation, il ne l'encourage pas. Pour cela, il serait utile que les organes directeurs donnent des orientations sur la manière d'aborder le partage des locaux dans le nouveau contexte du repositionnement du système des Nations Unies pour le développement. Les Inspecteurs ne prévoient pas d'obtenir des résultats uniformes, car les différents organes directeurs peuvent avoir des avis divergents, mais l'essentiel est qu'un cap soit clairement fixé. Présenter le partage des locaux comme une option par défaut serait pour ces organes un moyen de favoriser le changement culturel sans empêcher les choix requis dans les différents cas pour tenir compte des impératifs fonctionnels.

27. L'application de la recommandation ci-après devrait permettre d'améliorer la transparence et le respect du principe de responsabilité dans les travaux à l'échelle du système sur le partage des locaux.

#### **Recommandation 1**

**Les organes directeurs des entités des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient, d'ici à la fin de 2021, donner aux chefs de secrétariat des directives sur les conditions de la participation de leurs entités aux initiatives de partage des locaux et demander des rapports périodiques sur les résultats obtenus.**

<sup>37</sup> E/1996/64, par. 39.

<sup>38</sup> GB.270/PFA/11 (270<sup>e</sup> session, novembre 1997).

### III. Les progrès en matière de partage des locaux ont été limités

28. Il est difficile d'évaluer les « résultats » des efforts de partage des locaux au fil du temps car il n'y a pas de niveau de référence à appliquer. S'agissant des chiffres proprement dits, aucun objectif spécifique n'a été fixé, que ce soit pour la part des locaux communs, les économies financières ainsi réalisées, la mise en place de services communs, le calendrier ou d'autres indicateurs mesurables.

#### A. L'importance du soutien du pays hôte doit être soulignée

29. C'est aux autorités du pays hôte qu'il incombe en premier lieu de mettre à la disposition des entités des Nations Unies des locaux à usage de bureaux conformément aux accords signés avec elles. Les dispositions relatives aux locaux contenues dans ces accords peuvent varier selon les pays et selon les entités dans un même pays. Lorsque les autorités n'ont pas été en mesure de mettre un bâtiment à disposition des entités, elles ont parfois fourni un terrain ou subventionné le loyer et les frais de fonctionnement, en tout ou en partie. On ne saurait trop insister sur l'importance pour les autorités des pays hôtes d'encourager les entités des Nations Unies à unifier leur présence. L'engagement dont elles font preuve à cet égard et qui génère la motivation politique et le soutien matériel indispensables s'est révélé déterminant, comme le montrent les exemples de la Maison verte des Nations Unies à Hanoï, de la Maison des Nations Unies à Almaty (Kazakhstan) et du projet en cours à Dakar. Il y a certes des écueils, mais ils sont d'un autre ordre.

30. Dans le diagramme établi par l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs, qui décrit la succession des options offertes aux équipes de pays des Nations Unies, demander aux autorités de mettre des locaux à disposition figure en tête de liste. Pourtant, dans leurs réponses au questionnaire du CCI, la plupart des organisations participantes ont fait état d'une performance moyenne à faible des autorités nationales dans ce domaine. Il convient de noter que la situation effective varie d'un pays à l'autre et d'une entité à l'autre. Les entités des Nations Unies ne font pas suffisamment corps pour inciter les pays hôtes à fournir des locaux. En rendant compte des enseignements tirés en matière de locaux communs, le Secrétaire général a constamment appelé l'attention sur la nécessité d'intervenir d'avantage auprès des autorités pour les encourager à fournir gratuitement des locaux<sup>39</sup>. Dans le cadre du repositionnement actuel, les mesures recommandées pour redynamiser ce travail de persuasion ne sont toujours pas suivies d'effets.

#### B. Le programme de Maisons des Nations Unies a été au centre de l'attention collective pendant de nombreuses années

31. Jusqu'à un passé récent, les initiatives de partage des locaux étaient exclusivement axées sur les bureaux établis au niveau des pays. Le Groupe consultatif mixte des politiques mit l'accent au départ sur la construction de nouveaux locaux, le Directeur général au développement et à la coopération économique internationale faisant savoir à l'Assemblée générale à sa quarante-sixième session que la construction de 8 locaux était en cours et que les négociations sur 10 autres étaient avancées<sup>40</sup>. À l'époque, le PNUD, l'UNICEF et le FNUAP prirent des mesures pour créer de nouveaux mécanismes de financement des locaux ou adapter ceux existants<sup>41</sup>. En 1994, les entités membres du Groupe consultatif examinèrent un programme ambitieux fondé sur l'attribution de terrains à titre gracieux par les autorités, puis sur la conclusion de baux à long terme avec le secteur privé, qui construirait les bâtiments et en transférerait la propriété à l'expiration des baux<sup>42</sup>. Dix-huit

<sup>39</sup> Voir, par exemple, E/2000/46/Add.1, par. 91 c).

<sup>40</sup> A/46/206/Add.3-E/1991/93/Add.3, par. 31.

<sup>41</sup> Ibid., par. 39.

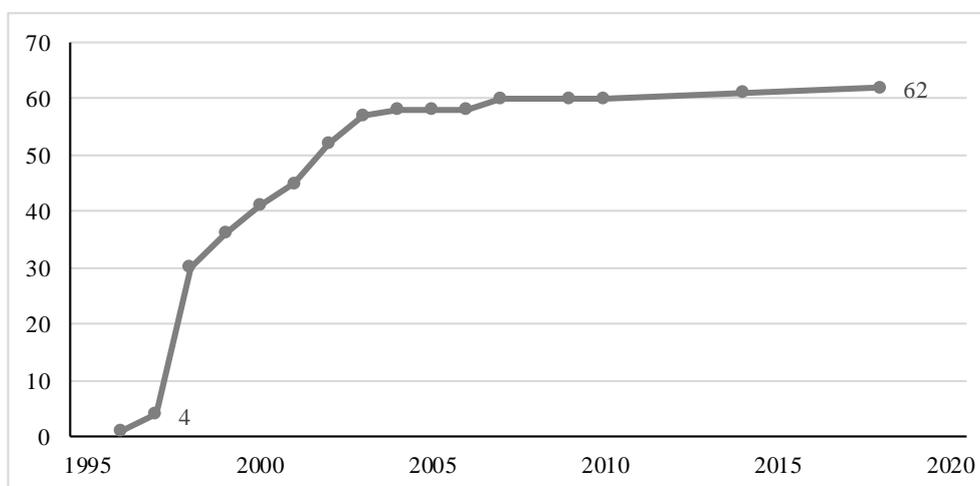
<sup>42</sup> E/1996/64, par. 36.

gouvernements firent don de terrains, mais le programme ne fut jamais mis en œuvre<sup>43</sup>. Cette option a été abandonnée à la suite des mauvais choix faits en matière de construction, mais elle illustre la prise de conscience dès le départ du problème que représente le manque d'outils de financement des investissements.

32. En 1997, une nouvelle phase a été introduite, avec l'initiative de Maisons des Nations Unies lancée dans le cadre d'un ensemble plus large de réformes<sup>44</sup>. Pendant la majeure partie de la période qui s'est écoulée depuis lors, les initiatives de partage des locaux ont surtout été conçues autour du concept de Maison des Nations Unies dans les capitales. Selon les informations communiquées par l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs, 62 Maisons des Nations Unies ont été créées depuis 1997 dans des pays où une équipe de pays était en place (voir fig. III). Les premiers efforts consentis à cet égard ont été importants. En 2001, le Secrétaire général a indiqué qu'entre 1998 et 2000, le Groupe de gestion des services et des locaux du Groupe des Nations Unies pour le développement a vainement examiné 145 propositions, contacté 43 équipes de pays et effectué 30 missions dans 38 pays pour offrir un soutien technique à la localisation et à la création de Maisons des Nations Unies<sup>45</sup>. À la fin de cette période, 46 Maisons des Nations Unies avaient été inaugurées ou désignées. Ces dernières années, peu de progrès ont été réalisés ; en 2002, le Secrétaire général a signalé que les possibilités plus évidentes avaient déjà été largement exploitées<sup>46</sup>.

Figure III

**Désignation de Maisons des Nations Unies dans les pays où se trouvent une équipe de pays des Nations Unies (1997-2020)**



Source : Établi par le CCI sur la base d'informations communiquées par l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs (2020). Voir l'annexe I pour des informations sur la création de Maisons des Nations Unies par pays et par région.

33. Les deux tiers des pays où les dépenses du système des Nations Unies sont relativement faibles accueillent une Maison des Nations Unies, alors que c'est le cas de moins de 25 % des pays où les dépenses sont importantes : « sans doute en raison de la taille du portefeuille d'activités de chaque entité et des effectifs correspondants, et du fait que ces entités ont probablement davantage de difficultés à trouver des locaux suffisamment spacieux, qui répondent aux exigences en matière de sécurité »<sup>47</sup>. Le nombre de Maisons des Nations Unies n'est cependant pas en soi révélateur du degré de regroupement des entités des Nations Unies. Comme le montre l'annexe I, Maisons des Nations Unies, autres locaux communs et locaux non partagés coexistent dans les mêmes lieux d'affectation. Dans les

<sup>43</sup> Voir PAM, Rapport sur les locaux communs : rapport sur l'état d'avancement du programme de la Maison des Nations Unies, document WFP/EB.A/99/8-C, mai 1999.

<sup>44</sup> Voir A/51/950 et Corr.1.

<sup>45</sup> E/2001/66, par. 99.

<sup>46</sup> E/2002/59, par. 34.

<sup>47</sup> Voir A/73/63-E/2018/8, par. 219.

ville où sont implantées des Maisons des Nations Unies, on compte au moins 240 autres locaux au total, pour la plupart des locaux non partagés. La désignation comme Maison des Nations Unies ne donne pas non plus en soi d'indications sur les gains d'efficacité obtenus grâce à la combinaison de locaux et de services communs.

34. Après l'emballage initial des premières années du programme, peu d'autres Maisons des Nations Unies ont été établies. Le programme a continué de se développer, mais à un rythme plus lent et malgré plusieurs propositions présentées à l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs par les équipes de pays, aucun progrès notable n'a été observé depuis 2010. Le Secrétaire général a indiqué que l'utilisation de locaux partagés n'a pas connu un grand essor au fil du temps<sup>48</sup>, ce qui a contribué à l'appel lancé par l'Assemblée générale dans sa résolution 67/226 en faveur d'une stratégie spécifique et de l'inclusion d'un objectif ambitieux pour les locaux communs dans le repositionnement du système de développement des Nations Unies<sup>49</sup>.

### C. Une approche globale au niveau de l'ensemble du pays doit être privilégiée dans le cadre de la réforme actuelle

35. La réforme en cours a conduit à un changement d'approche. L'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles a attiré l'attention sur le vaste ensemble de locaux infranationaux et sur la nécessité, à son avis, de s'attacher en priorité à tirer parti des possibilités de regroupement dans les locaux existants au lieu de chercher à en acquérir ou à en construire de nouveaux. En collaboration avec l'Équipe spéciale, elle a suggéré que, plutôt que de continuer à se concentrer sur la création de Maisons des Nations Unies dans les capitales, les équipes de pays devraient, pour progresser de manière significative vers l'objectif, adopter une approche à l'échelle du pays pour la planification du regroupement et examiner les possibilités qui s'offrent à la fois dans les capitales et au niveau infranational<sup>50</sup>. Ainsi, la construction de nouveaux locaux serait réservée à un nombre limité de projets dans les capitales. Un outil de planification du regroupement mis au point par l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles et approuvé par l'Équipe spéciale devrait être mis à disposition de toutes les équipes de pays dans le cadre d'un effort global d'élaboration d'options et de plans pour le regroupement des locaux. Étant donné la cible du Secrétaire général de 50 % de locaux communs d'ici à 2021, les Inspecteurs reconnaissent que l'accent mis sur le regroupement infranational pour atteindre un objectif numérique a sa logique interne car, comme expliqué ci-dessous, c'est à ce niveau que se trouvent la plupart des locaux.

36. Lors de la planification des mesures futures, il convient de rappeler que deux stratégies de partage des installations et des services et de réduction des coûts administratifs, qui avaient été mises en avant dans les premières phases des efforts de partage des locaux sont tombées en désuétude ou en défaveur : l'achat et la construction. La première reposait sur des accords de location-vente qu'il était envisagé de mettre en place, tandis que la seconde a été privilégiée jusqu'à ce que des problèmes de gestion conduisent à faire marche-arrière. Acheter ou construire sont des options possibles, qu'il convient de comparer, du point de vue économique, à la location et à d'autres options. Dans un récent rapport sur le parc immobilier du PAM, cette entité a été vivement encouragée par son auditeur externe à réévaluer le principe selon lequel l'achat est l'option la moins recommandée, du moins dans le cas des bureaux de pays dont la présence s'inscrit dans la durée. Il a recommandé que le PAM entreprenne une analyse à long terme des avantages et des inconvénients des différentes options de location, d'achat et de construction<sup>51</sup>. **Une analyse objective et à long terme de ces options devrait également être envisagée pour les locaux communs, sachant que les entités peuvent avoir des attentes différentes en matière de durée d'occupation dans un pays donné.**

<sup>48</sup> E/2011/88, par. 36.

<sup>49</sup> Voir A/72/684-E/2018/7, par. 45.

<sup>50</sup> Équipe spéciale sur les locaux communs et les services communs, présentation officielle du document sur les besoins en ressources pour progresser vers la cible du SG de 50 % de locaux communs d'ici à 2021 (février 2020).

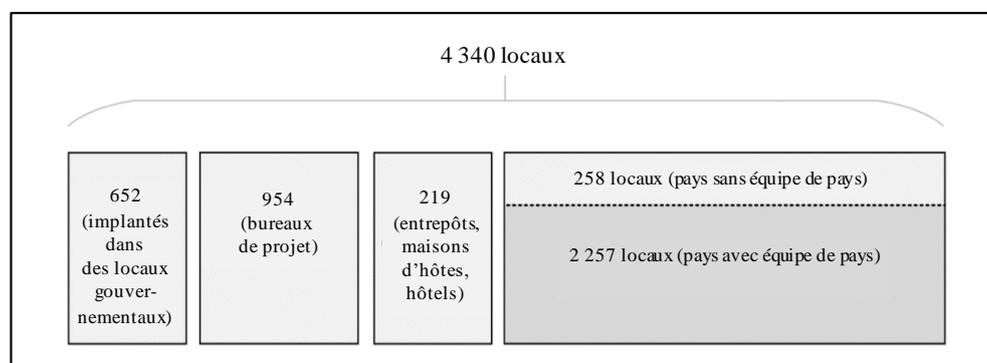
<sup>51</sup> PAM, document WFP/EB.A/2020/6-F/1, par. 55 et recommandation 4.

## D. Parmi les nombreux locaux existants peu sont partagés

37. Pour soutenir cette approche globale, l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles a travaillé à la définition d'un niveau de référence qui prendrait en compte tous les locaux, y compris ceux situés au niveau infranational. En utilisant les informations disponibles dans la base de données du système de gestion de la sécurité des Nations Unies, le niveau de départ était un univers de 4 340 locaux (voir fig. IV)<sup>52</sup>. Trois grandes catégories de locaux considérés comme n'offrant pas ou peu de possibilités de regroupement ont ensuite été exclues. Après avoir écarté les bureaux implantés dans des locaux gouvernementaux où les ministères accueillent du personnel des entités des Nations Unies (652), les bureaux de projets (954) et d'autres types de locaux tels que les entrepôts, les maisons d'hôtes et les hôtels (219), les 2 515 locaux restants ont été considérés à des fins d'analyse comme la base à partir de laquelle il convient de mesurer l'état actuel des locaux communs et de planifier de nouvelles actions. Parmi eux, 2 257 se trouvent dans des lieux d'affectation où se trouve une équipe de pays des Nations Unies. Dans le présent rapport, à l'aide de données généreusement partagées par l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles, les Inspecteurs ont mis en évidence la situation des locaux à partir de laquelle le Secrétaire général a défini son objectif, qui n'avait jamais été exposée auparavant dans des documents officiels. Ces données ne sont pas considérées comme définitives, comme expliqué au paragraphe 21 ci-dessus.

Figure IV

### Inventaire des locaux des Nations Unies établi par l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles (2017-2018)



Source : Établi par le CCI sur la base d'informations communiquées par l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles. Voir les annexes I et V.

38. Plus d'un tiers des locaux partagés par le personnel des Nations Unies avec des services gouvernementaux sont liés à l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), qui privilégie fréquemment l'intégration aux ministères de la santé. L'annexe II présente le tableau complet des bureaux implantés dans des locaux gouvernementaux, dont plus de 70 % sont le fait de trois entités (OMS, PNUD et Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)).

39. Les Inspecteurs ne remettent pas en question l'exclusion des locaux des ministères accueillant du personnel des Nations Unies, mais estiment que les bureaux de projet qui ne sont pas implantés dans des locaux gouvernementaux mériteraient d'être mieux pris en compte. Certains peuvent en effet avoir une durée de vie effectivement limitée dans le temps, encore que, comme le souligne un récent rapport du CCI, cette particularité est sans doute davantage imputable aux modalités de financement qu'au caractère temporaire de leur activité<sup>53</sup>. Un bureau de projet financé par une contribution affectée peut en effet être entièrement imputé au budget de ce projet et comptabilisé comme une dépense de développement, ce qui réduit à la fois l'incitation à réaliser des économies administratives et la transparence des dépenses afférentes à ces installations. Vous trouverez ci-dessous des

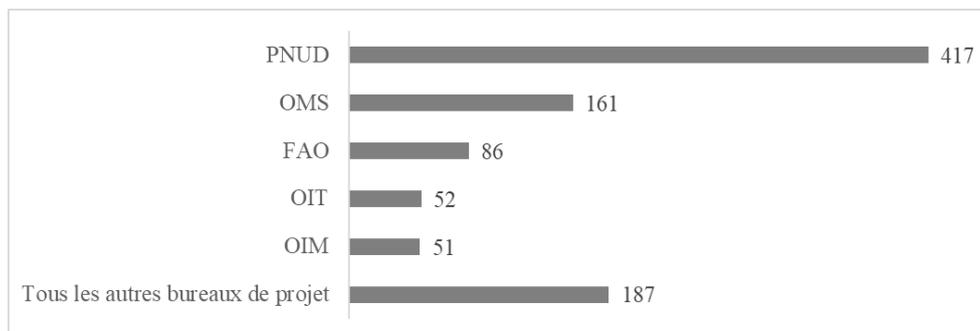
<sup>52</sup> Voir par. 21.

<sup>53</sup> JIU/REP/2018/5, par. 102 à 104.

informations sur les bureaux de projet exclus de l'analyse. **Comme ces bureaux de projet concernent surtout le PNUD et l'OIM (voir fig. V), l'Administrateur du PNUD et le Directeur général de l'OIM sont instamment invités à examiner l'utilisation des bureaux de projet pour s'assurer que leurs besoins sont pris en compte autant que possible dans les services d'appui de l'entité.** La possibilité pour les entités d'imputer les coûts sur les budgets des projets plutôt que sur les budgets institutionnels, si nécessaire, ne serait pas remise en cause. Le PNUD a fourni des informations supplémentaires pour indiquer que, dans la mesure du possible, il s'efforce de partager les bureaux de projet avec d'autres.

Figure V

**Les bureaux de projet de deux entités des Nations Unies représentent plus de la moitié de l'ensemble des bureaux de projet (2017-2018)**



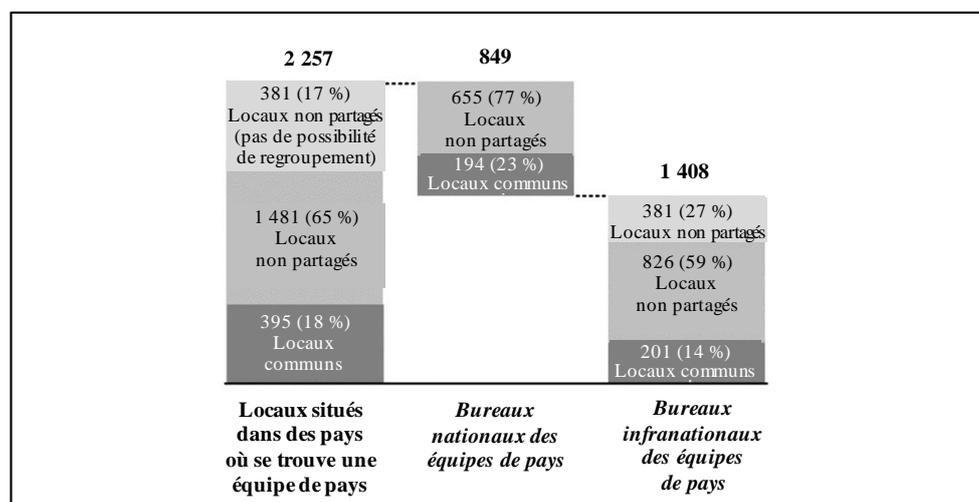
Source : Établi par le CCI sur la base d'informations communiquées par l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles. (Note : les bureaux de projet situés dans des locaux gouvernementaux sont exclus comme indiqué dans la figure IV).

## E. La plupart des locaux se situent au niveau infranational et ne sont pas partagés

40. Selon la définition actuelle, seuls 18 % des locaux des équipes de pays des Nations Unies sont des locaux partagés. Une ventilation plus poussée fait apparaître que, pour les équipes de pays, près des deux tiers des locaux se trouvent au niveau infranational. Comme le montre la figure VI, la proportion de locaux partagés est plus importante au niveau national qu'au niveau infranational.

Figure VI

**Répartition des locaux des Nations Unies aux niveaux national et infranational dans les pays où se trouve une équipe de pays des Nations Unies (2017-2018)**

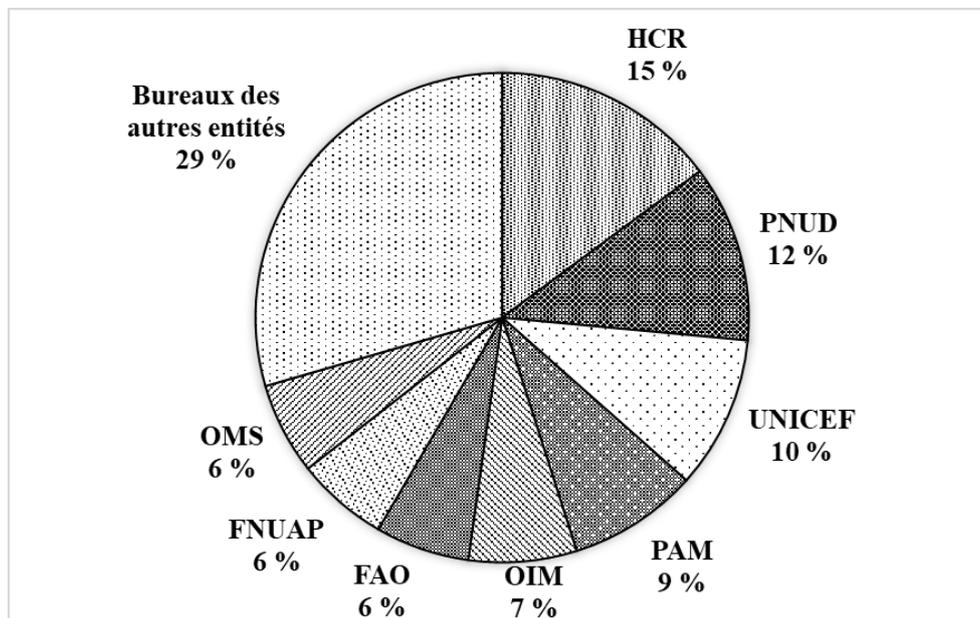


Source : Établi par le CCI sur la base d'informations communiquées par l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles.

41. La répartition des locaux sur lequel se fonde l'analyse du Secrétaire général, à la date du présent rapport, fait l'objet de deux annexes. L'annexe I fournit des informations sur les locaux dans tous les pays et zones où se trouvent des équipes de pays des Nations Unies et l'annexe III présente la répartition des locaux par entité. La figure VII montre qu'une proportion importante des locaux concerne un nombre limité d'entités. Bien plus de la moitié des locaux appartiennent à des entités placées sous l'autorité du Secrétaire général (annexe III), ce qui devrait offrir à ce dernier une marge de manœuvre considérable s'il souhaitait gérer ces locaux de manière plus intégrée.

Figure VII

**Les locaux de huit entités des Nations Unies représentent 70 % des présences nationales et infranationales sur le terrain (2017-2018)**

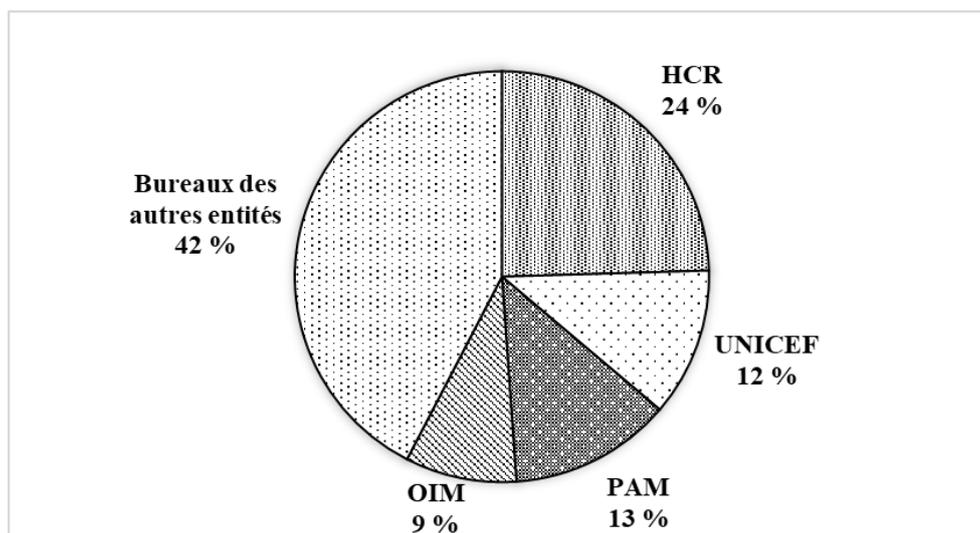


Source : Établi par le CCI sur la base d'informations communiquées par l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles.

42. Pour faire face à leurs besoins opérationnels, certaines entités des Nations Unies ont sensiblement accru leur présence sur le terrain, beaucoup dans des locaux qu'elles sont seules à occuper. Les programmes humanitaires sont souvent caractérisés par des fluctuations des besoins en espace de bureau<sup>54</sup>. Quatre acteurs humanitaires (HCR, UNICEF, PAM et OIM), dont chacun a des besoins importants en matière de chaîne d'approvisionnement et de logistique, représentent la moitié des locaux individuels dans leur ensemble et environ deux tiers des locaux au niveau infranational (fig. VIII). Il ressort des entretiens avec les représentants du HCR et du PAM que ceux-ci considèrent que beaucoup de ces lieux sont temporaires et qu'ils sont mis en place en urgence lorsque d'autres acteurs ne sont pas présents. Il n'entre pas dans le cadre de la présente étude d'évaluer l'évolution de la situation au cas par cas, de déterminer dans quelle mesure la situation est temporaire ou de juger de la portée réelle du partage des locaux dans ces conditions. **Toutefois, il convient de souligner qu'un sous-ensemble distinct d'organisations humanitaires sont à l'origine de la plupart des implantations de locaux non partagés au niveau infranational. Les chefs de secrétariat de ces organisations, avec l'aide du Coordonnateur des secours d'urgence en sa qualité de Président du Comité permanent interorganisations, le cas échéant, devraient formuler des mesures visant à exploiter plus systématiquement leurs infrastructures respectives, y compris les locaux.**

<sup>54</sup> A/62/73-E/2007/52, par. 128.

Figure VIII  
**Les locaux de quatre acteurs humanitaires représentent plus de 50 % des locaux non partagés, au niveau infranational (2017-2018)**



Source : Établi par le CCI sur la base d'informations communiquées par l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles.

#### F. Les possibilités offertes sont en rapport direct avec les dépenses engagées

43. Une grande partie des dépenses du système des Nations Unies sont concentrées dans un ensemble relativement restreint de pays, comme le montre l'annexe IV, qui présente des informations pour les opérations de petite, moyenne et grande envergure. Quarante-neuf pays caractérisés par de grandes opérations accueillent 1 305 locaux non partagés (286 sans possibilité de regroupement) et représentent 84 % des dépenses, contre 44 % pour 15 grands pays sortant d'un conflit. Comme l'a déjà signalé le Secrétaire général avant la compilation de ces données, les pays où les dépenses les plus élevées sont engagées sont ceux où l'équipe de pays des Nations Unies compte davantage de membres et où il y a le plus grand nombre de locaux utilisés par une seule entité<sup>55</sup>.

44. Les données disponibles n'incluent pas les coûts des modes actuels d'organisation dans ces lieux d'affectation, ni ceux des autres options possibles. Or, les possibilités de partage des locaux devraient y faire l'objet d'une attention prioritaire en raison du grand nombre de locaux utilisés par une seule entité, du plus fort montant des dépenses engagées, qui est généralement associé à un personnel plus nombreux, du coût souvent élevé des biens dans des environnements fragiles et du rôle de conditions de travail décentes en tant qu'aspect du devoir de protection.

<sup>55</sup> A/73/63-E/2018/8, tableau 25.

## IV. Les avantages plus larges du partage des locaux devraient être mieux mis en avant

45. Les Inspecteurs ont cherché à déterminer les critères ou les bases de la prise de décisions sur le partage des locaux. Par exemple, chaque membre de l'équipe de pays des Nations Unies doit-il en tirer parti ou les avantages pour le groupe dans son ensemble sont-ils une raison suffisante pour mobiliser l'action collective ? Et quel est le poids des facteurs non économiques, tels que la collaboration programmatique et l'image du système des Nations Unies, dans la prise de décisions ? Les réponses au questionnaire du CCI et les entretiens ont révélé qu'un facteur non économique, la sécurité, était une considération dominante.

46. Il n'est pas surprenant que très peu d'organisations soient en mesure de dire, du moins formellement, qu'elles peuvent accepter des coûts plus élevés pour le bien collectif, bien qu'en pratique, quelques-unes d'entre elles se soient prononcées sur ce point, au cas par cas et avec des réserves. Le Secrétaire général a fait état de ce dilemme il y a vingt ans, en notant que l'aménagement dans une Maison des Nations Unies risquait, dans un premier temps, d'avoir des conséquences financières très inégales, en faisant faire des économies à certaines organisations et se traduisant par des frais supplémentaires pour d'autres. Un appui financier à ces opérations s'imposait par conséquent, à son avis, surtout les premiers temps, lorsque les frais d'installation pouvaient fort bien éclipser les réductions de coûts à long terme<sup>56</sup>. **Le Secrétaire général, agissant en collaboration avec le Groupe des Nations Unies pour le développement durable, devrait s'efforcer de remédier à ce problème, qui continue de refaire surface, comme dans le cas de l'Uruguay, mentionné au paragraphe 137 ci-dessous.**

### A. Les gains d'efficience attendus ne sont pas clairs, mais les services communs y contribuent de façon déterminante

47. S'agissant des gains d'efficience ou des économies, deux points méritent d'être soulignés. Le premier est que, dans les faits, les gains d'efficience sont difficiles à évaluer, tant pour le passé que pour l'avenir. Les organisations n'ont généralement pas suivi la réalisation des gains d'efficience prévus et les équipes de pays des Nations Unies interrogées par le CCI dans le cadre de la présente étude ne l'ont pas fait non plus. Il n'y a aucune perspective au niveau du système sur les gains effectifs. Cette lacune a été soulignée par le Secrétaire général il y a douze ans déjà, lorsqu'il a déclaré : « Il n'existe pas pour le moment d'évaluation globale des économies et autres avantages tirés de la mise en commun des locaux »<sup>57</sup>. La plateforme pour les locaux communs actuellement en cours d'établissement est destinée à saisir ces informations. Cette fonctionnalité favoriserait à la fois la transparence et la responsabilité.

48. Dans le contexte actuel de repositionnement du système des Nations Unies pour le développement, le Secrétaire général a prévu 120 millions de dollars d'économies grâce à l'association de la réduction des coûts au titre des loyers et du partage de certains services<sup>58</sup>. Pour sa part, l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles, qui s'est penchée de plus près sur la question, a estimé que 25 à 35 millions de dollars étaient plus proches de la réalité, avec une part importante attribuable aux services de gestion des installations. En tout état de cause, les données sur lesquelles fonder des prévisions concrètes étaient peu nombreuses. S'il est généralement admis que ce sont les services communs de gestion des installations qui offrent les principales possibilités d'économie, il n'a pas encore été possible d'intégrer un effort de réflexion plus dynamique sur ces services dans les travaux de l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs, comme on en avait l'intention, et les enquêtes menées par le Département des affaires économiques et

<sup>56</sup> E/2001/66, par. 105.

<sup>57</sup> A/62/73-E/2007/52, par. 128.

<sup>58</sup> Repositionnement du système des Nations Unies pour le développement, note explicative n° 10 (mars 2018).

sociales auprès des membres des équipes de gestion des opérations révèlent que les services communs de gestion des installations restent peu développés<sup>59</sup>. L'Équipe spéciale continue ses travaux sur les directives relatives aux services de gestion des installations, dont le PAM est le chef de file, tandis que ces services font également partie de la stratégie relative aux activités d'appui. Le lien entre les deux filières devrait être clarifié pour assurer une démarche intégrée.

49. En ce qui concerne l'efficacité et la réduction des coûts, l'analyse devrait viser avant tout à cerner les facteurs qui favorisent les gains d'efficacité et l'ordre dans lequel ceux-ci devraient être réalisés. Il convient d'éviter de trop cloisonner les activités afin qu'il soit possible de donner la priorité aux domaines les plus prometteurs. Les nouvelles approches des activités communes actuellement mises au point, plus intensives et, espérons-le, plus intégrées, devraient permettre de déterminer plus facilement quand la mise en commun des locaux constitue la prochaine étape logique du point de vue de l'efficacité, quels services communs nécessitent véritablement une co-implantation et quelles mesures sont nécessaires pour optimiser les gains d'efficacité que le partage des locaux est censé favoriser. Par exemple, enlever aux bureaux de pays les fonctions qui ne dépendent pas de l'emplacement pourrait être une option hautement prioritaire pour améliorer l'efficacité, qui aurait en outre un impact sur les besoins en espace dans certains emplacements. Dans une étude qu'il a menée et partagée avec l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles dans le cadre de ses travaux sur les services administratifs communs, l'UNICEF a estimé que les économies réalisées en privilégiant une intégration verticale hors des pays sont bien plus importantes que celles offertes par le regroupement au sein des équipes de pays<sup>60</sup>. De son côté, le Groupe des Nations Unies pour le développement durable a récemment indiqué que c'est en centralisant dans des centres de services mondiaux des fonctions ne nécessitant pas une présence sur place, actuellement souvent exécutées au niveau des pays, que l'on obtient les gains d'efficacité les plus importants<sup>61</sup>. Il s'agit là d'une conclusion cruciale car si la réforme ne réduit pas l'empreinte des fonctions d'administration et d'appui, elle ne répond pas aux attentes.

50. Bien qu'il soit admis que la centralisation des fonctions administratives qui ne nécessitent pas une présence sur place est le moyen le plus sûr de gagner en efficacité, la définition de ces fonctions et leur transfert hors des pays sont des questions qui ne sont pas couvertes dans les travaux interorganisations supervisés par le Groupe des innovations institutionnelles et qui sont laissées à l'appréciation des différentes entités. Dans un précédent rapport, le Corps commun d'inspection a souligné l'importance d'un tel transfert et exhorté le Groupe des Nations Unies pour le développement durable et son Groupe des innovations institutionnelles à 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 quels services, parmi ceux qui continuent d'être assurés au niveau des pays, devraient être communs<sup>62</sup>.

**51. Étant donné les liens entre les différents volets des activités d'appui, le Groupe des Nations Unies pour le développement durable devrait étudier la possibilité d'intégrer davantage les travaux sur le partage des locaux aux stratégies relatives aux activités d'appui et aux activités d'appui communes et de renforcer la collaboration entre les équipes de travail correspondantes.**

<sup>59</sup> Service des politiques de coopération en matière de développement, Département des affaires économiques et sociales, « Suivi de l'examen quadriennal complet : enquête menée en 2017 auprès des équipes de gestion opérationnelle » (février 2018).

<sup>60</sup> Initiative de l'UNICEF sur les services administratifs, étude E et Y (septembre 2019).

<sup>61</sup> Groupe des Nations Unies pour le développement durable, « Advancing more efficient operations in the context of the repositioning of the United Nations development system » (26 mars 2020).

<sup>62</sup> JIU/REP/2018/5, par. 174.

## B. Les facteurs non financiers et qualitatifs ont été relégués à l'arrière-plan

52. Il est encore plus frappant de constater que les considérations non financières semblent être reléguées à l'arrière-plan, mise à part une mention occasionnelle à titre purement rhétorique. D'autres facteurs étaient auparavant considérés comme pertinents. Par exemple, dans le cadre de l'initiative « Unis dans l'action », le partage des locaux était une proposition du rapport « Un bureau unique », où il était souligné ce qui suit : « En rassemblant physiquement et fonctionnellement l'ensemble du personnel, la stratégie du bureau unique peut aider une équipe de pays à réaliser de plus grandes économies d'échelle, améliorer la collaboration entre les entités des Nations Unies et présenter une image unifiée du système des Nations Unies au niveau national. »<sup>63</sup>. L'initiative visant à créer la Maison verte des Nations Unies à Hanoi a été considérée comme un moyen de « remédier à la mentalité de cloisonnement qui accompagne la séparation physique », d'améliorer l'efficacité des actions de développement et de donner suite à l'appel du Secrétaire général à « S'unir pour l'environnement »<sup>64</sup>. L'angle d'examen des activités d'appui s'est élargi et, au-delà des économies et de la réduction des coûts de transaction, on s'intéresse à la façon dont elles peuvent contribuer à la cohérence du système<sup>65</sup>. Comme nous le verrons plus en détail dans les sections suivantes, les considérations de durabilité et d'accessibilité font partie des éléments qui doivent être davantage pris en compte dans la planification et la prise de décisions concernant le partage des locaux. Sur le site Web du Groupe des Nations Unies pour le développement durable, quatre objectifs sont indiqués : coût-efficacité par la réduction des dépenses opérationnelles ; utilisation efficace des ressources partagées ; renforcement de la sécurité ; et présence unifiée aux niveaux national et sous-national. Toutefois, le dernier rapport sur la mise en œuvre de la résolution de l'Assemblée générale sur l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, dans lequel le Secrétaire général évoque les avantages d'une coordination des programmes, d'une image unifiée des Nations Unies et d'une réduction des émissions de carbone, s'inscrit dans une optique plus large<sup>66</sup>.

53. Les Inspecteurs ont pris connaissance de toute une série de points de vue formulés par les fonctionnaires des entités et des bureaux extérieurs qu'ils ont interrogés sur l'importance du partage des locaux pour la cohésion et la collaboration programmatique. Des locaux communs favorisent-ils cette cohésion ou les entités continuent-elles de travailler de façon cloisonnée sous un même toit ? Personne n'avait tenté d'étudier la question. Certains ont mis en avant l'importance relative de la gouvernance et du rôle correspondant du(de la) coordonnateur(trice) résident(e) en matière de partage des locaux et d'autres ont également souligné la nécessité de ne pas trop insister sur le bureau physique comme condition préalable à la collaboration, étant donné que la technologie permet les interactions à distance. Cet aspect ne fera probablement que se renforcer à mesure que le système des Nations Unies et la communauté internationale au sens large adapteront les pratiques opérationnelles à la lumière des enseignements tirés de la pandémie de COVID-19. D'autres ont jugé très précieuse la possibilité d'une interaction informelle entre les lignes hiérarchiques sur le lieu de travail. L'équipe de pays, les autorités et la communauté internationale présente dans le pays sont pleinement conscients de la valeur de « marque » représentée par la Maison verte des Nations Unies à Hanoi, qui lui confère un plus grand pouvoir mobilisateur.

<sup>63</sup> Évaluation indépendante des enseignements tirés de l'initiative Unis dans l'action, rapport principal (2012), par. 49.

<sup>64</sup> L'ONU au Viet Nam, « The case for a Green One UN House in Ha Noi, Viet Nam » (octobre 2008), p. 4 et PNUD, « Renovation of existing United Nations apartment building to create a Green One UN House in Ha Noi, Viet Nam » (4 janvier 2010).

<sup>65</sup> E/2011/88, par. 6.

<sup>66</sup> Voir A/75/79-E/2020/55, par. 94.

### C. L'impératif de protection de l'environnement devrait être mieux intégré

54. En 2019, le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) a approuvé la Stratégie de gestion de la durabilité dans le système des Nations Unies (2020-2030), qui vise à mettre les opérations internes des entités en conformité avec les éléments environnementaux du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Elle contient l'engagement selon lequel « Toutes les installations des Nations Unies (relevant du système de partage des locaux des Nations Unies) [seront] assujetties à des normes de construction durable ou à des directives harmonisées portant sur la gestion durable des bâtiments »<sup>67</sup>. Ces normes sont en cours d'élaboration, comme indiqué au paragraphe 58 ci-dessous. Pour sa part, le Plan d'action du Secrétariat de l'ONU pour le climat (2020-2030) affirme que les changements climatiques constituent la grande crise de notre époque et fixe des objectifs ambitieux pour l'action du Secrétariat en faveur du climat<sup>68</sup>.

55. Les travaux sur le partage des locaux devraient être plus étroitement intégrés aux objectifs de la Stratégie adoptée par le CCS. Des progrès ont été faits. Par exemple, dans le mandat de 2017 de l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs, il était indiqué que les services de gestion des installations devraient notamment contribuer davantage à la réduction de l'incidence sur l'environnement<sup>69</sup>. À peu près au même moment, l'Équipe spéciale a souligné que la concentration de l'empreinte opérationnelle du système des Nations Unies constituait une occasion idéale d'améliorer la performance environnementale et l'empreinte carbone. Elle collaborerait avec le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) pour améliorer la performance énergétique et environnementale des opérations des Nations Unies sur le terrain<sup>70</sup>.

56. L'Initiative SUN, gérée par le PNUE, a de fait largement contribué à renforcer les bases de l'intégration de la durabilité environnementale dans la réflexion sur le partage des locaux. Un bilan environnemental établi en 2016 a permis de mieux comprendre les avantages pour l'environnement du partage des locaux. Plus de 100 bâtiments sélectionnés, exploités, possédés et/ou loués par des entités des Nations Unies, ont été passés en revue, dont 23 étaient des locaux communs. Il a été constaté que le partage des locaux conduisait à une amélioration significative de la performance environnementale, comme la réduction des déchets par tête et la diminution de l'intensité de la consommation d'énergie. Plus récemment, les avantages financiers possibles de la prise en compte des préoccupations environnementales dans la conception des locaux ont été mis en évidence dans le cadre de cette initiative<sup>71</sup>. Le document souligne que la Maison verte des Nations Unies à Hanoi est un exemple de bonne pratique. Le responsable des installations a informé l'équipe du CCI que la Maison consommait 28 % d'énergie en moins que des bâtiments similaires dans la ville et qu'elle avait mis en place un système très performant de gestion des déchets et de l'eau.

57. L'initiative « ONU durable » a également été utile à l'Équipe spéciale en servant de cadre à l'élaboration des premières directives environnementales pour les locaux communs des Nations Unies, que l'Équipe a approuvées en 2018<sup>72</sup>. L'Équipe spéciale a pris des mesures pour assurer la prise en compte des facteurs environnementaux dans les travaux recommandés aux différentes étapes du projet de partage des locaux, étant entendu que les équipes de pays doivent soumettre leurs initiatives concernant la durabilité en tant que partie intégrante d'une panoplie de mesures.

<sup>67</sup> CEB/2019/1/Add.1, tableau 2.

<sup>68</sup> Plan d'action du Secrétariat de l'ONU pour le climat (2020-2030) (septembre 2019).

<sup>69</sup> Mandat de l'Équipe spéciale 2 sur les locaux et les services communs (septembre 2017).

<sup>70</sup> Résumé des principales recommandations – Équipe spéciale 2. Locaux et services communs.

<sup>71</sup> Voir Programme des Nations Unies pour l'environnement, « Greening the Blue. Environmental sustainability benefits of UN common premises ».

<sup>72</sup> Voir Programme des Nations Unies pour l'environnement, « Greening the Blue. Initial environmental guidelines for United Nations common premises ».

58. Les Inspecteurs ont été informés par l'équipe en charge de l'initiative « ONU durable » que d'autres directives sur les normes minimales et souhaitables étaient en cours d'élaboration. Cette équipe travaille sur un guide à trois volets sur les normes minimales et souhaitables pour les installations (communes) des Nations Unies, qui concerne surtout la phase préalable à l'occupation des immeubles de bureaux (loués, rénovés et nouvellement construits) et les opérations correspondantes de passation des marchés. Une fois approuvée par les points de contact pour la durabilité, il sera présenté à l'Équipe spéciale pour adoption à la fin de 2020. Dans l'idéal, les directives préciseront l'ensemble minimal de mesures de durabilité environnementale qui devraient être intégrées dans le cahier des charges du projet lors de la location et/ou de la rénovation de locaux à usage de bureaux existants ou de la construction de nouveaux locaux. Elles contiendront également des conseils pratiques sur l'importance à accorder à la certification environnementale des bâtiments dans les décisions de location et de construction.

59. **Au niveau de l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs, les considérations environnementales devraient être intégrées à chaque étape du cycle des projets.** Au fur et à mesure que ses capacités et les outils nécessaires pour mener à bien sa tâche se renforcent, l'équipe en charge de l'initiative « ONU durable » devrait poursuivre sa participation à l'Équipe spéciale. Dans la mesure où elle représente une ressource technique essentielle, elle devrait être dotée des moyens voulus pour apporter plusieurs contributions différentes, en attendant que les efforts visant à intégrer les considérations de durabilité aboutissent. Une collaboration étroite entre l'Équipe spéciale et l'équipe en charge de l'initiative devrait permettre de disposer des ressources dédiées nécessaires à la centralisation des conseils données aux équipes de pays, ce qui pourrait aider ces dernières à présenter des initiatives en faveur de la durabilité dans le cadre de leurs propositions de projets, comme elles sont censées le faire.

60. La responsabilité et la transparence garanties par la présentation de rapports peuvent contribuer aux résultats en matière de durabilité. **Les chefs de secrétariat des entités devraient donc veiller à ce que les considérations relatives à la durabilité environnementale et à l'utilisation efficace des ressources naturelles dans les bâtiments des Nations Unies soient intégrées aux dispositifs d'application du principe de responsabilité en place pour les cadres dirigeants à l'ONU et les responsables des équipes de pays. Avec le rattachement de la fonction de coordonnateur(rice) résident(e) au Secrétariat de l'ONU, le Secrétaire général devrait continuer à élargir son plan d'action visant à intégrer des pratiques de développement durable dans la gestion des opérations et des installations du Secrétariat, pour y inclure les coordonnateurs(rices) résident(e)s.** Dans le cadre de ce plan, il est prévu d'élaborer et de mettre en œuvre une politique de l'environnement à l'échelle du Secrétariat ainsi que d'établir des systèmes de gestion de l'environnement dans chaque lieu géographique<sup>73</sup>.

61. **Pour faciliter la prise en compte des considérations de durabilité, les chefs de secrétariat devraient également demander à leurs participants à l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs de consulter les points de contact pour la durabilité dès la phase de pré-faisabilité des initiatives relatives aux locaux communs.** Il peut également être fait appel à ces centres pour effectuer des évaluations environnementales parallèlement à l'étude des dossiers de décision et aux analyses coûts-avantages qui lui sont associées au cours de la phase de faisabilité.

62. La stratégie du CCS pour la gestion de la durabilité s'appuie sur des indicateurs de performance, tels que le pourcentage d'installations respectant des normes de construction durable et les réductions en pourcentage de l'empreinte environnementale des installations, telles que mesurées par le bilan environnemental (gestion de l'énergie, de l'eau et des déchets). Les Inspecteurs rappellent également qu'en 2013, le Comité de haut niveau sur la gestion a approuvé la norme 14001 de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) sur les systèmes de gestion de l'environnement, aux fins de sa mise en œuvre dans le système des Nations Unies. La norme ISO 14031 sur l'évaluation de la performance environnementale exige que les progrès soient suivis et évalués. Dans les rapports périodiques du Secrétaire général sur les locaux communs devraient figurer des

<sup>73</sup> A/72/82, par. 21 et A/74/72-E/2019/13, par. 54.

informations sur le profil environnemental de ces locaux. De même, dans les rapports des équipes de pays sur l'amélioration de leurs activités d'appui, des informations devraient être fournies sur la performance environnementale et la mesure dans laquelle celle-ci est conforme aux politiques du pays hôte en matière de protection de l'environnement.

63. Les efforts actuels visant à augmenter le pourcentage de locaux partagés par les entités des Nations Unies se traduiront par des projets de rénovation et de construction dans les années à venir. L'occasion est donc offerte d'assurer une gestion durable des bâtiments des Nations Unies dans le monde entier et de réduire leur empreinte écologique, à condition que les impératifs de durabilité soient pris en compte de manière structurée. L'initiative de partage des locaux pourrait contribuer aux objectifs plus généraux de durabilité à l'échelle du système si elle était intégrée à une réflexion plus large sur la manière de requérir, organiser et soutenir des mesures à l'échelle du système pour faciliter l'harmonisation et la comparaison des performances environnementales et la communication d'informations à leur sujet.

#### **D. Les considérations d'accessibilité devraient faire l'objet d'une plus grande attention**

64. Dans la Convention relative aux droits des personnes handicapées, l'accès à l'environnement physique est considéré comme une condition essentielle de l'égalité des chances, en donnant une certaine indépendance aux personnes handicapées. Dans cette optique, les États Parties prennent des mesures appropriées pour assurer à ces personnes l'accès à l'environnement physique, aux transports, aux technologies de l'information et de la communication et aux autres équipements et services ouverts ou fournis au public.

65. Dans sa résolution 74/144, l'Assemblée générale a demandé aux organismes, fonds et programmes du système des Nations Unies de poursuivre leurs travaux conjoints en vue d'accélérer l'inclusion pleine et effective de la question du handicap dans le système, notamment en appliquant la Stratégie des Nations Unies pour l'inclusion du handicap dans le cadre de leurs programmes et activités et en faisant rapport à ce sujet<sup>74</sup>. À la même session, l'Assemblée générale a en outre illustré son engagement en faveur de l'inclusion en priant instamment le Secrétaire général d'appliquer, selon qu'il conviendrait, toutes les recommandations énoncées dans le rapport du Corps commun d'inspection dans tous les locaux et pour toutes les conférences et réunions de l'Organisation des Nations Unies et en invitant les chefs de secrétariat et les organes délibérants des organismes des Nations Unies à donner suite aux recommandations, sans préjudice des mesures prises pour mettre en œuvre la Stratégie des Nations Unies pour l'inclusion du handicap<sup>75</sup>. Les feuilles de résultats des équipes de pays des Nations Unies en matière d'application du principe de responsabilité dans le domaine de l'intégration des personnes handicapées sont actuellement en cours d'élaboration.

66. En 2012, l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs a publié un ensemble de lignes directrices axées sur les résultats pour la conception et la construction de bâtiments adaptés au partage des locaux, qu'elle a fait charger l'International Code Council<sup>76</sup> d'élaborer<sup>77</sup>. L'objectif était de fournir un ensemble de documents pour contribuer à la conception, la construction et la rénovation de bâtiments des Nations Unies sûrs et performants dans le monde entier. Les lignes directrices précisent que la législation locale en matière de handicap doit être consultée, plusieurs pays ayant élaboré des normes et des directives techniques en matière de conception universelle. En outre, elles contiennent une liste complète des éléments à prendre en compte dans la conception qui ne sont pas réservés aux personnes souffrant d'un handicap, y compris l'accès, les sorties, la

<sup>74</sup> Voir CEB/2019/1/Add.6.

<sup>75</sup> Voir la résolution 74/253 de l'Assemblée générale et JIU/REP/2018/6.

<sup>76</sup> L'International Code Council est une association à but non lucratif qui fournit un large éventail de solutions en matière de sécurité des bâtiments, y compris pour l'évaluation des produits, l'accréditation, la certification, la codification et la formation.

<sup>77</sup> Groupe des Nations Unies pour le développement, *Performance-Based Guidelines for the Design and Construction of UNDG Common Premises Office Building* (2012).

signalisation, les systèmes d'alarme et de communication sonores et visuels et le stationnement des véhicules.

67. Les lignes directrices axées sur les résultats ne sont pas considérées comme contraignantes. À la connaissance des Inspecteurs, les considérations d'accessibilité ne sont pas prises en compte par l'Équipe spéciale lorsqu'elle examine les propositions de locaux. Dans ces conditions, l'exigence minimale pour les bâtiments des Nations Unies, qu'ils soient neufs, loués ou en rénovation, est donc qu'ils respectent la législation nationale sur les normes d'accessibilité. Certaines entités appliquent des critères plus stricts, ce qui est important car les normes de l'organisme chef de file sont généralement celles appliquées dans un projet de locaux communs. **L'Équipe spéciale devrait fournir des indications plus précises sur la manière d'intégrer les considérations d'accessibilité dans la planification, l'évaluation et la prise de décisions concernant les locaux communs.** Elle peut se fonder pour ce faire sur la Stratégie des Nations Unies pour l'inclusion du handicap.

68. L'éventail plus large des considérations exposées ci-dessus n'est pas pris en compte dans le processus décisionnel, qui repose très largement sur un outil d'analyse coûts-avantages, utilement mis au point par l'Équipe spéciale et qui est lui-même fondé sur les coûts des facteurs quantifiables. Cet outil a été adapté et amélioré grâce aux travaux menés par l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles pour étayer l'étude des possibilités de regroupement, qui prend aussi pour base les coûts des facteurs identifiables. En outre, les dernières propositions du Secrétaire général reposent sur une cible définie exclusivement en termes d'économies à réaliser et, qui plus est, de façon excessivement simplifiée. Les autres facteurs ne semblent pas avoir de place aujourd'hui dans la prise de décisions, de sorte que se pose la question de savoir si d'autres objectifs et valeurs entrent en jeu.

69. Il serait utile que le Secrétaire général, agissant en collaboration avec le Groupe des Nations Unies pour le développement, indique de manière plus complète que cela n'a été le cas jusqu'à présent, ce que l'on attend du partage des locaux pour le système des Nations Unies et pourquoi l'effort en vaut la peine. Il ne s'agit pas de céder à la facilité en hiérarchisant les objectifs, lesquels peuvent coexister. L'idée est plutôt de définir plus précisément et plus largement les différentes perspectives afin de déterminer comment celles-ci sont envisagées et comment les organisations prennent des décisions. Le poids que les organisations accordent nécessairement aux considérations financières n'en serait en rien diminué.

70. Une vision plus large favoriserait la mise au point d'outils quantitatifs améliorés pour intégrer les immobilisations actuelles dans les dossiers de décision. En outre, elle devrait permettre aux entités d'envisager plus largement la possibilité de se regrouper dans des locaux communs si leurs coûts individuels ne devaient être que légèrement plus élevés.

71. L'application de la recommandation ci-après devrait renforcer la cohérence des travaux sur le partage des locaux à l'échelle du système.

#### **Recommandation 2**

**Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies devraient collaborer dans le cadre du Groupe des Nations Unies pour le développement durable afin de définir, d'ici à la fin de 2022, des objectifs plus ambitieux en matière de partage des locaux, en tenant compte des considérations relatives aux programmes, à l'image des entités et à la protection de l'environnement, ainsi que des gains d'efficacité, et également d'arrêter les modalités de suivi des résultats et de présentation de rapports à ce sujet.**

## V. La cible de 50 % a mobilisé l'attention mais devrait être revue

72. L'approche du Secrétaire général, dont témoigne l'appel lancé en faveur de la mise en place de 50 % de locaux communs d'ici à 2021, a introduit deux changements importants. En ce qui concerne la politique et la stratégie globales, elle a élargi le périmètre des locaux pour y inclure le niveau infranational, les données ayant montré que c'était là que se trouvaient de loin le plus grand nombre de présences. Il s'agissait d'un changement par rapport à la situation observée jusqu'à la réforme en cours et caractérisée par l'intérêt porté presque exclusivement aux bureaux basés dans les capitales en raison du programme de Maisons des Nations Unies introduit en 1997, qui présentait la Maison des Nations Unies comme l'illustration des « locaux communs des Nations Unies au niveau national »<sup>78</sup>. Les bureaux du(de la) coordonnateur(rice) résident(e) étaient hébergés dans ces locaux.

73. C'est la stratégie prospective pour le partage des locaux (2014-2017), élaborée par l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs, qui a jeté les bases de cette approche plus inclusive, en appelant l'attention sur les possibilités offertes par les locaux au niveau infranational et en recommandant que la définition des locaux communs soit modifiée de façon à ne plus exiger qu'ils hébergent les bureaux du(de la) coordonnateur(rice) résident(e), qui seraient toujours situés dans la capitale. L'Équipe spéciale était d'avis qu'un tel changement ne pouvait que favoriser la création de locaux communs au niveau infranational<sup>79</sup>. Il n'y a pas eu immédiatement de suite, bien qu'en 2017 la définition de la Maison des Nations Unies ait été révisée et un seuil moins ambitieux de deux entités des Nations Unies partageant les locaux avec le(la) coordonnateur(rice) résident(e) ait été fixé (voir fig. II).

74. Le deuxième changement concerne la définition des locaux communs comme le partage de locaux par deux entités ou plus<sup>80</sup>. En réponse au questionnaire du CCI, aucune entité n'a estimé qu'il s'agissait d'un seuil insuffisant pour justifier l'utilisation du terme « commun ». Lors des entretiens, certains des plus hauts fonctionnaires des institutions spécialisées se sont félicités du seuil peu élevé, encore que quelques coordonnateurs(rices) résident(e)s aient estimé qu'il n'était pas assez ambitieux. Bien que les Inspecteurs soient aussi d'avis que le seuil a été fixé à un bas niveau, ils notent que la définition du Secrétaire général n'est pas présentée comme finale. Une augmentation du nombre moyen d'entités partageant les locaux devrait intervenir, comme indiqué dans le cadre de suivi de l'application de la résolution 71/243 de l'Assemblée générale, qui prévoit 3,6 entités par site commun ou plus<sup>81</sup>.

75. Cette cible a galvanisé l'attention portée aux locaux communs. Les réponses au questionnaire du CCI et les entretiens ultérieurs font apparaître que de nombreuses organisations, y compris certaines institutions spécialisées qui ne se considèrent pas liées par la cible du Secrétaire général telle qu'approuvée par l'Assemblée générale, souhaitent montrer qu'elles sont sur la bonne voie. Certaines organisations ont atteint ou dépassé ce seuil et d'autres ont chiffré des stratégies pour y parvenir. D'autres se préoccupent de délimiter le périmètre des locaux concernés pour exclure du calcul certaines catégories de locaux, tels que ceux financés par les autorités des pays hôtes. D'autres encore ont indiqué que des exigences opérationnelles ou législatives spécifiques et des contraintes financières limitaient leur aptitude à rejoindre des locaux communs.

76. Dans les réponses écrites, aucune organisation n'a indiqué avoir été consultée sur la cible de 50 % ou avoir connaissance de la base sur laquelle elle avait été établie. Elles ne présentent pas ces observations comme des critiques. Leurs réponses étaient soit une déclaration factuelle en réponse à la question posée, soit, dans quelques cas, une opinion

<sup>78</sup> E/1998/48, par. 130.

<sup>79</sup> Stratégie pour la création de locaux communs des Nations Unies (2014-2017), par. 30.

<sup>80</sup> Voir A/72/124-E/2018/3, par. 50.

<sup>81</sup> A/74/73/Add.3-E/2019/14/Add.3, indicateur 120 d).

exprimée sur ce qui, à leur avis, semblait être la motivation sous-jacente de la cible. Le PNUD, par exemple, a compris que la cible de 50 % de locaux communs visait à établir un niveau de référence objectif qui faciliterait la co-implantation et permettrait de réaliser des gains d'efficacité. De l'avis du HCR, cette cible faisait partie d'un ensemble plus large de réformes des activités d'appui destinées à promouvoir le regroupement et l'harmonisation. Le PAM a fait remarquer que, bien qu'il soit difficile de savoir comment la cible avait été fixée, le partage des locaux était considéré comme un moyen de favoriser la collaboration pour assurer un large éventail de services partagés. Il a estimé que la cible de 50 % pourrait, au moins à court terme, générer des gains qualitatifs plus importants que les économies, car les dépenses d'investissement initiales pourraient être supérieures aux montants économisés.

77. Si l'approche à l'origine de la cible a des aspects positifs, elle présente aussi des limites importantes. Il convient de noter que la cible a été fixée sans que soit réalisée une analyse de sa faisabilité et sans que soit définie une stratégie pour sa réalisation. C'est après coup que l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs et l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles ont présenté une évaluation de ce qui serait nécessaire pour l'atteindre. En mars 2019, ils ont estimé que les besoins d'investissement pourraient être de 147 à 226 millions de dollars, y compris des dépenses élevées au titre de la résiliation anticipée des baux existants et des déménagements (79 à 158 millions de dollars)<sup>82</sup>. Ils ont également décrit une série d'importantes mesures de soutien exigées de la direction, notamment une recommandation à l'Assemblée générale de modifier la disposition de la résolution 41/213, sur la base de laquelle le Secrétariat de l'ONU facture un loyer aux locataires du système des Nations Unies, et d'approuver un fonds d'investissement renouvelable interorganisations de 100 millions de dollars. Aucune action significative n'a été engagée pour générer ces ressources ou donner suite à la plupart des autres mesures. Même la proposition de redoubler d'efforts pour inciter les pays hôtes à fournir des locaux à titre gracieux a été lente à prendre forme.

78. Il ne s'agit pas de se prononcer sur les mérites des différentes mesures de mobilisation des ressources ou sur leur bien-fondé. À l'évidence, elles donnent matière à réflexion. Mais il n'est guère intéressant qu'une cible soit dissociée de sa faisabilité ou qu'elle entraîne des coûts imprévus, comme pour la résiliation d'un bail. L'inaction face à ces propositions s'inscrit dans un schéma plus large de réticence de la part de la direction à investir dans les mesures requises pour atteindre les objectifs communs énoncés en matière de locaux et d'activités d'appui.

79. La cible conduit également à s'interroger sur les problèmes associés à la réalisation d'un objectif numérique, qui concernent soit le recours à une comptabilité créative soit la recherche du plus petit dénominateur commun. Ce n'est pas la première fois qu'une cible est mise en avant, mais les cibles sont en général reliées à des objectifs plus larges. Par exemple, en 1992, l'Assemblée générale, tout en se félicitant de l'objectif fixé pour l'augmentation du nombre de locaux communs, a noté que sa réalisation « [devait] servir à renforcer l'efficacité des opérations, notamment grâce au regroupement des structures administratives des organisations concernées »<sup>83</sup>. L'accent mis actuellement sur les seuls chiffres n'est pas non plus conforme à la volonté exprimée par le Secrétaire général dans ses propositions de réforme, dans lesquelles il a évoqué la nécessité de prendre des décisions sur la base d'informations quant aux lieux où le déménagement dans des locaux communs pourrait générer les gains d'efficacité les plus importants<sup>84</sup>.

<sup>82</sup> Équipe spéciale sur les locaux et les services communs et équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles, « Investment and resource requested to achieve the 50 per cent common premise target by 2021 » (mars 2019), p. 3.

<sup>83</sup> Résolution 47/199 de l'Assemblée générale, par. 42.

<sup>84</sup> Repositionnement du système des Nations Unies pour le développement, note explicative n° 4, « Common business services and back-office functions » (février 2018), p. 2.

80. L'application de la recommandation ci-après devrait permettre d'accroître les gains d'efficacité découlant du partage des locaux à l'échelle du système.

**Recommandation 3**

**Le Secrétaire général et les autres chefs de secrétariat des entités des Nations Unies devraient, d'ici à la mi-2021, collaborer dans le cadre du Groupe des Nations Unies pour le développement durable afin de réévaluer l'accent mis sur la cible de 50 % de locaux communs, avec pour objectif de donner la priorité aux gains d'efficacité.**

## VI. L'absence de données complètes et fiables empêche de décider en connaissance de cause

81. L'initiative prise par le Secrétaire général d'essayer de réaligner un objectif ambitieux en matière de partage des locaux a mis en évidence l'absence de données fiables à l'échelle du système pour soutenir la planification et la hiérarchisation des possibilités futures. Les entités des Nations Unies conservent généralement les informations dans leurs différents locaux, parfois de manière centralisée, ce qui est indispensable pour satisfaire aux dispositions des Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) en matière de présentation de rapports. Toutefois, il n'existe pas de bases de données sur les locaux à l'échelle du système. Des données comparables, fiables et raisonnablement à jour sont pourtant essentielles à la réalisation du programme dans ce domaine, aussi bien pour établir les faits de base et préciser les locaux qui sont ou non concernés que pour favoriser les progrès futurs en permettant l'établissement de solides dossiers de décision, la fixation de priorités au niveau de l'équipe de pays et au niveau mondial et le suivi des résultats, y compris les gains d'efficacité. La nécessité de ces données a été comprise depuis longtemps ; le Comité des commissaires aux comptes notait en 2006 qu'« on ne disposait pas de données indiquant les pays où l'établissement de Maisons des Nations Unies serait une option viable ni de dates butoirs pour les établir »<sup>85</sup>.

82. Pour combler cette lacune, deux options ont été choisies dans le cadre du processus de réforme actuel. À titre de mesure à court terme et pour procéder à une évaluation immédiate de la situation actuelle, le Groupe des innovations institutionnelles s'est appuyé sur la base de données gérée par le système de gestion de la sécurité des Nations Unies, qui couvre tous les organismes, fonds et programmes. Toutefois, ce système étant axé sur les questions de gestion de la sécurité, il ne contient pas d'informations sur les coûts de location et les dépenses de fonctionnement ni sur les conditions des baux (dates d'expiration, frais de résiliation), le caractère contractuel, l'espace disponible et l'attribution des locaux. Les données du système de gestion de la sécurité, affinées par l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles, agissant en consultation avec les entités, ont servi de base à l'estimation du nombre de locaux présentée par le Secrétaire général dans son deuxième rapport sur le repositionnement du système des Nations Unies pour le développement<sup>86</sup>. Elles ont également servi de base à un approfondissement et à un élargissement des analyses, car l'équipe de projet, en collaboration avec l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs, a ventilé les totaux afin de clarifier le type, la destination, l'emplacement et la composition par entité de tous les locaux.

83. Cet ensemble de données s'est révélé à la fois incomplet et inexact. En réalisant des exercices pilotes de planification du regroupement dans les pays et les régions où se trouvent des équipes de pays, l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles a recensé moins de locaux et plus de locaux partagés qu'on ne le pensait, par exemple dans le cas de l'État plurinational de Bolivie, du Burundi et de Sri Lanka ainsi que du Kosovo<sup>87, 88</sup>. Si ces observations sont plus largement représentatives de la situation des équipes de pays, il se peut qu'il y ait moins de locaux au total et qu'un plus grand pourcentage d'entre eux soient partagés qu'on ne l'estimait jusqu'ici. En réalisant la présente étude, les Inspecteurs ont observé des écarts importants entre les données sur les locaux qui leur ont été communiquées par certaines organisations et celles qui figuraient jusque-là dans la première base de données centralisées.

84. La deuxième option consiste à trouver une solution à long terme grâce à une base de données plus dynamique qui refléterait les changements au fil du temps, servirait d'outil de gestion et de suivi et contiendrait des détails plus pertinents, concernant les coûts, les

<sup>85</sup> A/61/5/Add.1, par. 285

<sup>86</sup> Voir A/72/684-E/2018/7, par. 45.

<sup>87</sup> Les mentions du Kosovo doivent être interprétées au sens de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité.

<sup>88</sup> Groupe sur les innovations institutionnelles, « Common premises pilots. Data validation results » (octobre 2019).

locaux et les dates des baux. Des discussions sont en cours depuis plus d'un an avec le Bureau de l'informatique et des communications concernant la mise en place d'une telle base de données. Toutefois, en avril 2020, il a été conclu que cette option n'était pas tout à fait adaptée aux besoins mis en évidence par l'Équipe spéciale. La solution proposée par le Bureau a été écartée au profit d'une approche plus ambitieuse qui intégrerait la base de données dans une plateforme électronique plus large sur le partage des locaux, la quelle viendrait étayer également les outils de regroupement des locaux de bout en bout qui avaient été élaborés.

85. L'objectif décrit par le Groupe des innovations institutionnelles dans le projet de proposition sur les systèmes technologiques requis par les locaux communs, tel qu'il a été présenté aux Inspecteurs, est de permettre au Groupe des Nations Unies pour le développement durable d'avoir une vue d'ensemble de son empreinte mondiale actuelle et de cerner les futures possibilités de regroupement. Il s'agit de maximiser les gains d'efficacité, d'améliorer la qualité du service et de faciliter le suivi des progrès réalisés par rapport à l'objectif d'augmentation du pourcentage de locaux communs fixé par le Secrétaire général. Il est prévu de saisir dans la base de données mondiale sur les locaux des informations détaillées sur les locaux (emplacement, entité) et leur occupation (personnel, taille) ainsi que des informations juridiques (statut du bail, conditions) pour toutes les entités et tous les emplacements.

86. L'intention est de relier les informations sur les locaux aux travaux plus larges sur les modalités et stratégies de fonctionnement communes par le biais du portail d'information en cours d'élaboration par le Bureau de la coordination des activités de développement. Bien que ses aspects précis soient encore en train de prendre forme, la solution envisagée est prometteuse car elle vise à combler le manque de données d'une manière qui renforce également le lien entre le partage des locaux et d'autres aspects des activités d'appui communes. Les Inspecteurs attendent avec impatience sa mise en œuvre effective et soulignent que la mise en place d'un tel répertoire commun représente un défi considérable, qui nécessitera un investissement important de ressources tant au niveau interne qu'au niveau local. Elle nécessitera la participation active de toutes les entités des Nations Unies pour faire en sorte que des informations à jour et fiables soient enregistrées en temps utile. Qui aura compétence sur cette base, qui en sera responsable et qui aura la capacité de la gérer et d'en tirer des enseignements, notamment pour la fixation des priorités au niveau mondial, sont autant de questions qui doivent être précisées.

87. La recommandation ci-après devrait renforcer la coordination et la coopération entre les entités des Nations Unies.

#### **Recommandation 4**

**Le Secrétaire général et les autres chefs de secrétariat des entités des Nations Unies devraient collaborer dans le cadre du Groupe des Nations Unies pour le développement durable afin que la base de données de la plateforme envisagée pour les locaux communs soit créée d'ici à la mi-2021, et afin que les rapports périodiques présentés à l'Assemblée générale contiennent des informations sur l'état de la base de données et sur la manière dont la plateforme pour les locaux communs est utilisée pour générer des gains d'efficacité et atteindre tout autre objectif relatif au partage des locaux.**

## VII. L'inadéquation des outils de financement reste un obstacle

### A. Les dépenses d'investissement initiales sont toujours un problème

88. Le financement, qui occupe une place importante dans la boîte à outils à utiliser pour le partage des locaux, est une question qui n'a jamais été abordée de manière satisfaisante. La nécessité de mécanismes de financement pour compléter les dispositions budgétaires existantes a été comprise depuis le lancement de la réflexion sur le partage des locaux en 1988. Il s'agissait de trouver des moyens d'éviter d'utiliser les ressources financières des entités pour couvrir les frais de premier établissement<sup>89</sup>. Dans cette optique, on s'est tourné au départ vers une formule de location-vente, qui prévoyait que les gouvernements fourniraient le terrain et que l'ONU passerait des contrats avec un promoteur privé pour construire un bâtiment, qu'elle louerait pendant vingt ans, par exemple, et dont elle deviendrait ensuite propriétaire, occupant ainsi le bâtiment sans payer de loyer<sup>90</sup>. Cette formule a été rapidement abandonnée, mais les problèmes de financement ont été évoqués de manière récurrente, sans toutefois que des mesures dignes de ce nom soient prises pour y remédier.

89. L'ampleur du soutien financier nécessaire au partage des locaux dépend de l'aide fournie par les autorités. La situation idéale est celle où les locaux sont mis à disposition par le pays hôte sans que l'ONU n'ait à investir de capitaux. Cependant, les autorités offrent parfois des terrains sur lesquels construire (Rwanda, parmi de nombreux exemples) ou des bâtiments qui ont besoin d'une rénovation importante (Hanoi, par exemple). Souvent, elles n'offrent rien du tout et l'ONU est amenée à louer un bien commercial qui peut avoir besoin d'être rénové pour le mettre aux normes requises. Comment assurer les investissements nécessaires lorsque les autorités ne fournissent pas de locaux prêts à être occupés est au cœur de la question du financement.

90. Les réponses au questionnaire du CCI adressé aux entités mettent en évidence les limites de leur capacité d'investissement dans des locaux communs qui ne leur appartiennent pas. Le PNUD, l'UNICEF, le FNUAP et le PAM ont mis en place ou adapté des outils qui peuvent être utilisés pour financer leur participation à des locaux communs, bien que le PNUD ait indiqué que son mécanisme n'était plus fonctionnel. Aucune autre entité ne s'est dotée d'outils analogues. La plupart dépendent, pour le financement de leur participation à la location ou aux frais de premier établissement, des ressources qui sont affectées aux bureaux de pays dans le budget annuel.

91. Au plus fort de la campagne de promotion des locaux communs lancée à l'appui du pilier « Un bureau unique » de l'initiative « Unis dans l'action », une équipe spéciale sur les locaux communs du Groupe des Nations Unies pour le développement a résumé le problème de financement comme suit : le financement des dépenses d'équipement pour les initiatives de locaux communs constitue désormais le principal obstacle à la mise en œuvre réussie de tels projets. Les quatre entités membres du Comité exécutif (PNUD, FNUAP, UNICEF et PAM) disposaient de fonds limités pour les immobilisations, tandis que celles qui ne faisaient pas partie de ce Comité faisaient face en règle générale à des contraintes encore plus importantes pour le financement des dépenses d'équipement. Ces contraintes ont conduit à de longues tractations pour trouver des financements, à l'absence ou au report de la participation des entités et à des formules de subventions interorganisations mal conçues<sup>91</sup>.

<sup>89</sup> E/1996/64, par. 36.

<sup>90</sup> A/46/206/Add.3-E/1991/93/Add.3, par. 37.

<sup>91</sup> Équipe spéciale sur les locaux communs/Groupe de travail sur les mécanismes de financement conjoints, « Financial and audit issues common premises (One office), funding position paper » (15 janvier 2009), p. 3.

## B. Les sources de financement envisagées par l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs n'ont pas vraiment été étudiées

92. Pour surmonter les contraintes mentionnées ci-dessus, il a été suggéré de privilégier les stratégies suivantes, en plus d'une collaboration étroite avec les autorités des pays hôtes : solliciter un soutien des donateurs ; améliorer les outils de financement des immobilisations dans le système des Nations Unies ou en concevoir de nouveaux ; collaborer avec le secteur privé. Ces solutions ne s'excluent pas mutuellement.

93. En 2014, l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs a estimé que le soutien de donateurs pouvait être sollicité, soit pour des projets spécifiques, soit pour établir un fonds renouvelable<sup>92</sup>. Elle est ensuite allée plus loin en proposant de formuler une stratégie de collaboration avec les donateurs et le secteur privé, dans le cadre de laquelle elle élaborerait des dossiers de décision qui seraient présentés sous un jour positif aux donateurs individuels qui ont un intérêt particulier à soutenir la réforme de la gestion et qui envisageraient d'un œil favorable la valeur ajoutée d'un fonds renouvelable<sup>93</sup>. **Les Inspecteurs encouragent le Secrétaire général, agissant en consultation avec le Groupe des Nations Unies pour le développement durable, à explorer les possibilités de coopération avec les donateurs pour le financement de locaux communs.** Ils reconnaissent les difficultés inhérentes à une telle approche, mais ils rappellent que dans le cadre des projets pilotes « Unis dans l'action », les contributions des donateurs bilatéraux ont permis à la Maison verte des Nations Unies à Hanoi de voir le jour. D'après les discussions que l'équipe chargée de l'examen a tenues avec les membres de l'équipe de pays au Viet Nam, les principaux donateurs bilatéraux et les représentants du gouvernement, la conjonction de circonstances dans ce cas semble avoir été unique et difficilement reproductible. L'action de sensibilisation à l'intention des donateurs devrait être l'occasion de fournir des éléments d'information démontrant comment un tel investissement se traduirait par des gains d'efficacité, tout en contribuant à d'autres objectifs, tels que la collaboration en matière de programmes, les bâtiments durables et l'amélioration de l'accessibilité.

94. En ce qui concerne les outils de financement du capital, deux idées principales ont été avancées. Selon l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs, le modèle de financement le plus simple et le plus facile est la constitution, dans chaque organisme, fonds et programme des Nations Unies, d'un budget d'équipement adapté à sa taille et à son mandat, pour permettre à chaque entité de s'engager dans des projets nécessitant des investissements ponctuels<sup>94</sup>. Les travaux initiés au sein du Réseau Finances et budget du Comité de haut niveau sur la gestion ont conduit à l'adoption d'un cadre conceptuel pour la préparation de budgets d'équipement dans le système des Nations Unies qui comprendrait des principes, des définitions et des déclarations convenus sur une série d'éléments essentiels, tels que la politique et la gouvernance, le champ d'application et les restrictions, la structure, le financement et la conformité aux normes IPSAS. S'il est regrettable que le Groupe de travail qui a été créé ne se soit pas réuni à nouveau pour examiner les progrès réalisés, comme cela était prévu, le problème majeur est que les entités ne semblent pas avoir pris de mesures pour préparer un budget d'équipement de manière à faciliter l'investissement dans des locaux communs. La préparation d'un budget d'équipement est particulièrement pertinente pour les locaux communs, qui nécessitent généralement des horizons de financement au-delà des cycles budgétaires annuels ainsi que « la capacité ultime des entités d'affecter et de conserver effectivement des ressources d'un montant suffisant pour financer les achats d'immobilisations »<sup>95</sup>.

<sup>92</sup> Stratégie pour la création de locaux communs des Nations Unies (2014-2017), par. 66.

<sup>93</sup> « Proposals for UN Task Team on Common Premises and Facility Services to support repositioning of the UN development system » (décembre 2017), p. 3.

<sup>94</sup> Stratégie pour la création de locaux communs des Nations Unies (2014-2017), par. 67.

<sup>95</sup> CEB/2009/HLCM/FB/2, par. 13 ; et CEB/2009/HLCM/FB/4, par. 4 à 8.

95. Une mesure pratique qui peut être prise à court terme consiste à adapter le fonctionnement des mécanismes existants de financement des immobilisations afin de les rendre plus utiles pour les projets de partage des locaux. Par exemple, le mécanisme du PAM exige un remboursement dans un délai de cinq ans, une période d'amortissement trop courte de l'avis des fonctionnaires de cette entité les plus impliqués dans le programme de partage des locaux. Ils ont plutôt suggéré un horizon de dix ans. Les mécanismes en place à l'UNICEF et au FNUAP ne prévoient pas la même règle. **Le Directeur exécutif du PAM devrait envisager de prolonger le délai de remboursement prévu par le mécanisme de l'entité et les chefs de secrétariat du FNUAP, de l'UNICEF et du PAM sont instamment priés de revoir leurs systèmes afin de s'assurer qu'ils peuvent être associés au service des initiatives de partage des locaux.**

96. La création d'un mécanisme central de financement des immobilisations a également été préconisée. En décembre 2017, l'équipe spéciale mise en place pour faire des recommandations sur le partage des locaux dans le cadre de la réforme a souligné l'obstacle que représente l'absence de ressources financières pour le financement des équipements dans l'ensemble du système. Elle a suggéré d'établir un fonds de 400 millions de dollars pour piloter 15 à 20 projets<sup>96</sup>. En mars 2019, l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles et l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs ont recommandé la création d'un fonds d'investissement renouvelable interorganisations d'un montant de 80 à 100 millions de dollars, considéré comme plus réaliste que la proposition précédente d'un fonds de 400 millions de dollars, aux fins de la construction de locaux dans un nombre limité de capitales où les gouvernements ont fourni des terrains mais manquent de capitaux pour investir dans les infrastructures<sup>97</sup>. Elles ont fait valoir qu'un tel mécanisme permettrait à l'ONU d'économiser des millions de dollars en charges financières et pourrait être renouvelé au fil du temps, permettant ainsi aux équipes de pays de disposer de ressources supplémentaires pour le partage des locaux. Elles ont estimé que les arguments économiques en faveur de cette mesure étaient solides, car les coûts de location de bureaux avaient continué d'augmenter dans de nombreuses capitales, ce qui entraînait une hausse des coûts dans l'ensemble du système.

### C. Il est apparu que les partenariats public-privé n'étaient pas une solution de financement pratique ou rentable

97. Faute de mécanismes tels que ceux décrits ci-dessus, il a fallu trouver divers moyens de mobiliser l'investissement privé pour financer les coûts de construction. La meilleure illustration actuelle est un programme de partenariats public-privé introduit pour la première fois par l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs en 2011. Le concept a été défini plus précisément en 2015. Le partenariat public-privé est une modalité complexe selon laquelle les autorités du pays hôte passent un contrat avec un promoteur immobilier pour construire des locaux à usage de bureaux sur un terrain qu'il a fourni, en se conformant aux prescriptions des entités des Nations Unies. Les autorités concluent un accord séparé avec les entités des Nations Unies qui doivent être locataires pour déterminer le loyer à payer sur une période convenue et assument la responsabilité ultime du remboursement du prêt. Si la présence des Nations Unies tombe en dessous d'un certain niveau, elles en assument les conséquences et le loyer est réduit proportionnellement.

98. Cet instrument a le mérite théorique d'alléger la charge administrative et de réduire le risque pour les entités des Nations Unies, encore que la question de savoir si les autorités des pays hôtes sont en fait en mesure d'assumer ce risque reste à déterminer. L'ennuie est qu'il n'a pas été possible de le faire fonctionner tel qu'il a été conçu. Les projets en Eswatini, au Malawi, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, au Rwanda et en Ouganda ont tous été confrontés à des problèmes du fait des partenariats public-privé envisagés comme

<sup>96</sup> « Proposals for UN Task Team on Common Premises and Facility Services to support repositioning of the UN development system », p. 3.

<sup>97</sup> Équipe spéciale sur les locaux et les services communs et équipe de projet du Groupe sur les innovations institutionnelles, « Investment and resource request to achieve the 50 per cent common premise target by 2021 » (mars 2019), p. 3.

moyen de financement. Le seul cas où un tel partenariat a été mis en place, en Eswatini, est une expérience de Maison des Nations Unies qui se heurte à de profondes difficultés, en raison notamment des mauvaises décisions concernant le bâtiment lui-même. L'ONU a pris un engagement sur une durée de vingt-cinq ans, qui peut être renouvelable et va représenter plusieurs fois le coût de construction de 9 millions de dollars.

99. Un problème avec le modèle de partenariat public-privé est que les acteurs du secteur privé ne sont parfois pas prêts à accepter les garanties de crédit du gouvernement qui est censé être le partenaire, mais préfèrent traiter directement avec l'ONU. Au Malawi, une étude de faisabilité approfondie devait être réalisée pour confirmer la viabilité du projet, mais comme celui-ci était censé être un projet gouvernemental, sa mise en œuvre a été stoppée pendant un certain temps en attendant de déterminer la manière de financer l'étude de faisabilité. Une étude interne du PAM sur les projets de partenariat public-privé a montré que les principes de base de la modalité n'étaient pas respectés, que l'ONU assumait une plus grande partie du risque, que les périodes de remboursement étaient beaucoup plus longues que les dix ans prévus et que les charges financières étaient élevées. D'après les informations recueillies pour la présente étude, les taux d'intérêt sous-jacents variaient entre 12 et 19 %.

100. Les équipes de pays des Nations Unies ne disposent pas de l'expertise nécessaire pour négocier avec le secteur privé et analyser des scénarios de financement à long terme. Il s'agit de transactions financières complexes et il est difficile de voir dans la mission confiée à une équipe de pays les aspects qui pourraient justifier que ces membres disposent des compétences nécessaires pour élaborer des accords optimaux. La nature de ces accords est généralement déterminée par le montant du loyer payé par les entités, ce qui se traduit par des périodes d'amortissement plus longues pour les investisseurs et par des paiements totaux nettement plus élevés pour l'ONU.

101. Les partenariats public-privé n'ont pas permis de surmonter l'obstacle du financement des frais de premier établissement et, sous leur forme actuelle, ne peuvent être considérés comme une solution efficace par rapport au coût pour le système des Nations Unies. Un seul projet s'est concrétisé, malgré le temps et l'énergie investis par cinq équipes de pays et l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs, avec des coûts de transaction importants. Les données d'expérience en matière de partenariats public-privé devraient être examinées afin de déterminer les ajustements nécessaires pour remédier aux obstacles juridiques et réduire les charges financières, par exemple en passant en revue les options relatives à la répartition des risques. Cet examen pourrait s'inscrire dans une analyse plus large des possibilités de recours à des capitaux privés pour financer les locaux communs et il devrait faire appel à l'expertise externe qualifiée qui pourrait être nécessaire.

102. Compte tenu des enseignements tirés du recours à des partenariats public-privé, les Inspecteurs estiment que l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles et l'Équipe spéciale étaient tout à fait fondées à affirmer qu'un mécanisme de financement des immobilisations permettrait d'économiser des millions de dollars en charges financières. Donner crédit à cette option ne veut pas dire que la construction est considérée comme la meilleure solution. Un aspect important du travail de l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles ces dix-huit derniers mois a été d'affiner sa compréhension des possibilités de regroupement dans les locaux existants. Si cette stratégie peut avoir des avantages, on peut en dire autant des dispositifs visant à se donner les moyens de construire ou de rénover lorsque ces solutions apparaissent comme les meilleures pour réunir les membres des équipes de pays. Pourquoi, par exemple, engager des frais de 35 millions de dollars pour un bâtiment au Malawi dont la construction coûte 12 millions de dollars ?

103. L'application de la recommandation ci-après devrait améliorer l'efficacité et l'efficience des travaux sur le partage des locaux menés à l'échelle du système.

**Recommandation 5**

**Le Secrétaire général et les autres chefs de secrétariat des entités des Nations Unies devraient collaborer dans le cadre du Groupe des Nations Unies pour le développement durable afin de passer en revue les enseignements tirés des partenariats public-privé établis pour le partage de locaux et de définir, d'ici à la fin de 2022, des mesures permettant de répondre aux besoins de financement des immobilisations dans le cadre de ces initiatives, y compris, éventuellement, la mise en place d'un mécanisme administré centralement, pour examen par l'Assemblée générale si nécessaire.**

## VIII. La planification des locaux devrait être intégrée au niveau régional

104. Le fait d'envisager le partage des locaux presque exclusivement dans le cadre des activités opérationnelles de développement a eu et continue d'avoir l'effet indésirable d'exclure des installations importantes des décisions prises par les organes délibérants. Ces installations sont les bureaux des Nations Unies hors Siège et les commissions économiques régionales, où le Secrétariat de l'ONU dispose de vastes installations et où les acteurs du développement et de l'aide humanitaire se sont également regroupés. On ne s'est pas interrogé sur la manière de prendre en compte ces installations dans les initiatives de partage des locaux. Les décisions de l'Assemblée générale sur les activités opérationnelles de développement ne couvrent généralement pas les installations régionales du Secrétariat, qui relèvent des recommandations de la Cinquième Commission.

105. Les lieux qui abritent les présences régionales du système des Nations Unies rassemblent un grand nombre d'entités et de membres du personnel qui exercent des fonctions diverses. Dans un rapport récent, le CCI a souligné la nécessité de ne pas négliger les gains d'efficacité qui peuvent être réalisés au niveau régional et qui n'ont suscité qu'une attention limitée, peut-être parce qu'il est difficile de déterminer qui en est responsable en raison de la diversité des types de présence<sup>98</sup>. Le Secrétaire général s'est ensuite engagé à traiter cette question dans le cadre de la restructuration envisagée des actifs régionaux. Il a indiqué qu'il avait prié « la Vice-Secrétaire générale de collaborer avec les entités du système des Nations Unies pour le développement en vue de recenser les fonctions administratives, telles que la gestion des ressources humaines et des achats, qui pourraient être assurées plus efficacement pour les bureaux régionaux par des services de soutien communs, à l'image de ce qui [a] été fait dans les pays. Dans la mesure du possible, [un effort serait fait] également pour mettre en place des systèmes de partage des locaux »<sup>99</sup>.

106. Un sous-ensemble important au niveau régional est constitué par les commissions économiques régionales et les bureaux hors Siège, où le Secrétariat de l'ONU gère des installations importantes, abritant notamment la CEA, la CEPALC, la CESA, la CESAP et l'Office des Nations Unies à Nairobi. Les commissions hébergent également les présences nationales et régionales des acteurs du développement et de l'aide humanitaire du système des Nations Unies. Il s'agit de grandes installations : Nairobi et Addis-Abeba accueillent chacun plus de 4 000 agents du système des Nations Unies et Bangkok en accueille environ 2 500. Beaucoup d'entités sont locataires des commissions économiques régionales et de l'Office des Nations Unies à Nairobi, tandis que d'autres, encore absentes de ces installations, souhaiteraient être installées dans les mêmes locaux<sup>100</sup>.

107. Les installations des commissions économiques régionales et de l'Office des Nations Unies à Nairobi sont des plateformes indispensables pour répondre aux besoins en locaux et en services de la présence plus large de l'ONU dans ces pays. Toutefois, les moyens donnés pour exercer ce rôle sont limités par le fait que le Secrétariat de l'ONU n'intègre pas systématiquement les besoins des autres entités des Nations Unies dans la planification et la rénovation de ces installations.

108. Comme suite à l'adoption par l'Assemblée générale de la résolution 65/259, le Secrétaire général a formulé un programme d'investissement à long terme et une stratégie d'établissement des priorités pour les locaux mondiaux du Secrétariat de l'ONU, qui font partie intégrante de l'examen stratégique des biens immobiliers. Les besoins mis en évidence dans le cadre de cet examen servent de base à des propositions de projet et de dotation en ressources spécifiques. La mise aux normes parasismiques en cours à la CESAP, le remplacement des bâtiments A à J à l'Office des Nations Unies à Nairobi et la rénovation de l'Africa Hall à la CEA sont autant de produits de cet examen.

<sup>98</sup> JIU/REP/2018/5, par. 98.

<sup>99</sup> A/74/73 E/2019/14, par. 116.

<sup>100</sup> A/73/344, par. 8.

109. C'est au travers du prisme des besoins du Secrétariat de l'ONU qu'intervient la planification prospective de ces installations. Celles-ci accueillant toutes d'autres locataires du système des Nations Unies, les travaux de rénovation doivent bien sûr inclure les espaces qu'ils occupent. Or, dans l'examen stratégique des biens immobiliers, qui est axé sur le maintien et l'utilisation plus efficace du portefeuille de locaux existant, la question de savoir si et comment les installations du Secrétariat pourraient être développées pour répondre aux besoins d'autres entités des Nations Unies ne fait pas l'objet d'une évaluation approfondie.

110. Par exemple, le Secrétaire général a indiqué que : « L'Office des Nations Unies à Nairobi reçoit constamment des demandes de locataires actuels désireux d'accroître la superficie de leurs locaux à usage de bureaux pour étendre leurs activités ainsi que d'organismes, de fonds et de programmes souhaitant implanter leurs activités dans le complexe de Gigiri. »<sup>101</sup>. Les responsables de l'Office de Nairobi connaissent bien la situation de la communauté des Nations Unies au sens large, mais les critères applicables à la planification dans le cadre de l'examen stratégique des biens immobiliers imposent des contraintes.

111. Une variante du même problème est observée à la CESAP. Les informations fournies à l'Assemblée générale indiquent que la direction de la CESAP continue d'œuvrer en faveur de locaux pouvant offrir à l'avenir un cadre sûr, durable et accessible comme le voudrait la mise en œuvre de l'initiative « Unité d'action des Nations Unies » dans la région. Mais, dans la pratique, la planification se concentre sur les besoins du Secrétariat, l'espace pour les autres entités n'étant qu'une préoccupation secondaire. Par exemple, grâce au projet en cours de mise aux normes parasismiques, la CESAP appliquera des normes d'espace plus efficaces, libérant ainsi 1 800 mètres carrés qui pourraient être loués à d'autres. La démarche actuelle, qui consiste à louer l'espace qui se trouve être disponible, n'a rien à voir avec la planification prospective du développement des installations pour offrir des possibilités au système dans son ensemble. À Addis-Abeba, une planification tenant compte des autres entités aurait sans doute permis au HCR et au PAM de déménager dans des bâtiments du complexe de la CEA qu'ils avaient les moyens de financer, comme ils en avaient manifesté l'intérêt.

112. La logique du volet « refonte des activités d'appui » de la réforme du système des Nations Unies pour le développement veut qu'une approche inclusive soit appliquée à tous les biens et à tous les secteurs d'activité concernés. Il n'y a aucune raison évidente d'exclure les biens du Secrétariat de l'ONU, en particulier dans les lieux où ce dernier et le système de développement déploient une infrastructure et un personnel importants. Le Secrétaire général devrait à l'évidence appliquer une vision globale du système lorsqu'il planifie les besoins en installations des commissions économiques régionales et des bureaux hors Siège qui sont situés dans les pays où se trouvent des équipes de pays. Il a bien informé l'Assemblée générale qu'il pourrait étudier les besoins des institutions spécialisées, des fonds et des programmes dans le cadre de l'examen stratégique des biens immobiliers, s'il en recevait l'instruction<sup>102</sup>. L'Assemblée n'a pas donné de nouvelles orientations à cet égard.

113. L'application d'une approche inclusive pour répondre aux besoins en espaces de bureaux dans les lieux d'affectation régionaux serait facilitée par des politiques plus unifiées, à l'échelle du système, concernant les principes et les critères d'attribution des locaux, tels que ceux applicables à la gestion souple de l'espace de travail. Il ne s'agit pas, toutefois, d'une condition préalable, comme le montrent les efforts faits par la CESAP et l'Office des Nations Unies à Nairobi pour répondre aux besoins particuliers des clients. Il convient également de souligner que le fait de prendre en compte tous les acteurs des Nations Unies pour déterminer si et comment les locaux des Nations Unies peuvent accueillir de manière efficace par rapport au coût un plus grand nombre d'entre eux est sans préjudice de la manière dont tout projet ultérieur serait financé.

<sup>101</sup> A/73/344, par. 8.

<sup>102</sup> A/70/697, par. 65.

114. L'application de la recommandation suivante devrait permettre d'améliorer l'efficacité, la coordination et la coopération concernant la planification des besoins en matière de locaux des entités des Nations Unies.

**Recommandation 6**

**L'Assemblée générale devrait, à sa soixante-seizième session, prier le Secrétaire général, agissant en consultation avec les autres chefs de secrétariat des entités des Nations Unies, selon qu'il conviendra, de tenir compte des besoins de locaux à usage de bureaux des organismes, fonds et programmes dans le cadre des prochains examens stratégiques des biens immobiliers des bureaux hors Siège et des commissions économiques régionales.**

## IX. Une gestion globale des biens immobiliers devrait être envisagée

115. L'examen du partage des locaux au cas par cas ne permettra probablement de résoudre les principales inefficacités dans la manière dont le système des Nations Unies acquiert et gère les locaux sur le terrain. Dans la stratégie qu'elle a élaborée en 2014, l'Équipe spéciale sur les locaux communs a fait à cet égard l'observation pertinente suivante :

« L'absence de plan stratégique et de démarche concertée de la part des entités des Nations Unies a exposé l'ensemble du système à une augmentation des coûts des installations, à la duplication des efforts et à des redondances dans la gestion interne. Dans de nombreux cas, le système se retrouve avec des installations inadéquates qui peuvent constituer une menace pour la santé et la sécurité du personnel. Une vision à plus long terme des besoins à l'échelle du système, le recours à des méthodes prévoyant des périodes de retour sur investissement appropriées et une planification et une budgétisation coordonnées par les différentes entités permettraient de remédier à ces vulnérabilités et de garantir une utilisation efficace des ressources. »<sup>103</sup>.

116. La planification, l'acquisition et la gestion des installations ne s'inscrivent pas dans une optique cohérente et globale. Le problème est qu'en matière de locaux l'attention se porte avant tout sur la satisfaction des besoins propres à chaque entité. Le programme de partage des locaux tente de remédier un peu à ce problème, généralement en tentant une mise aux normes après que les entités ont créé un fait accompli sur le terrain. En outre, le partage des locaux a été l'exception plutôt que la règle pour les entités des Nations Unies sur le terrain.

117. Plutôt que de procéder de façon fragmentaire par emplacement ou par entité, il serait préférable d'envisager dans sa globalité le parc immobilier du système des Nations Unies. Le Comité des commissaires aux comptes, par exemple, a exhorté l'ONU à élaborer une stratégie patrimoniale globale. À son avis, la gestion stratégique du portefeuille immobilier de l'ONU dans le monde est primordiale pour que l'Organisation puisse atteindre ses objectifs<sup>104</sup>. Dans son rapport sur les enseignements tirés du plan-cadre d'équipement, le Comité a encouragé l'Organisation à se doter d'une méthode de planification et gestion intégrées de son portefeuille immobilier et a décrit la manière dont un service central de gestion du portefeuille des actifs pourrait être dirigé et pourrait fonctionner<sup>105</sup>. Le Secrétariat de l'ONU a pris des mesures pour adapter cette approche à ses propres besoins.

118. Il ressort de plus de cinquante ans d'activité que le système des Nations Unies a un besoin quasi permanent d'un large éventail de locaux, y compris dans les pays où se trouvent les équipes de pays et où le marché immobilier et les services relatifs aux installations sont parfois immatures et souvent très coûteux.

119. Le fait que la programmation des Nations Unies soit axée sur la demande de même que la nature transitoire et partiellement imprévisible de certains types d'activités impliquent que les besoins individuels des entités changent à des rythmes variables. Il n'y a pas d'autre moyen de comprendre l'évolution des présences infranationales des entités humanitaires. D'autres bureaux restent en place pendant une génération ou plus. Les mandats et budgets annuels sont communs, même pour les grandes opérations comme les bases de maintien de la paix ou les camps de réfugiés qui peuvent rester en place pendant longtemps.

<sup>103</sup> Stratégie pour la création de locaux communs des Nations Unies (2014-2017), par. 10.

<sup>104</sup> A/71/5 (Vol. I), par. 114.

<sup>105</sup> A/71/5 (Vol. V), p. 69 à 71.

120. La gestion immobilière au nom de toutes les entités des Nations Unies ne fait partie du mandat principal d'aucune de ces entités. Chacune d'entre elles a pour mandat de s'occuper de ses propres opérations et la gestion des biens immobiliers est considérée comme une dépense opérationnelle. Les incitations à une action et à un soutien collectifs sont limitées. Toutefois, les principes de l'approche par portefeuille de la gestion immobilière suggérée par le Comité des commissaires aux comptes pour le Secrétariat de l'ONU peuvent s'appliquer plus largement. Collectivement, l'ampleur du parc immobilier de l'ONU hors Siège est tout à fait suffisante pour justifier la création d'un bureau professionnel ou d'une unité de gestion immobilière spécialisée. Les obstacles résident davantage dans la fragmentation des financements et de la gouvernance et, pour certaines entités, dans le cadre juridique, tous ces éléments impliquant que la question immobilière est plutôt gérée au niveau de chaque entité par un personnel formé et expérimenté dans d'autres domaines. À quelques exceptions près, la gestion immobilière n'est ni une compétence ni un parcours professionnel bien établi dans le système des Nations Unies.

121. Conscient de ce fait, le FNUAP est en discussion avec des sociétés immobilières commerciales implantées dans le monde entier pour obtenir un ensemble de services consultatifs, parmi lesquels des services mondiaux de location, grâce auxquels les bureaux de pays bénéficieraient d'un soutien pour les études de marché et la négociation des baux. Ces sociétés fourniraient aussi des services de conseil stratégique en matière immobilière, notamment l'évaluation des options stratégiques, la réalisation d'études de faisabilité et d'analyses des tendances du marché, les négociations avec les promoteurs potentiels, la fourniture de conseils sur les systèmes de gestion des baux et la représentation des clients dans le cadre de projets. Ces services concerneront principalement les immeubles occupés par le FNUAP, mais ce dernier considère qu'ils pourraient parfois être pertinents pour des initiatives à l'échelle du système des Nations Unies, telles que la mise en commun des locaux. **Les chefs de secrétariat devraient envisager de collaborer avec le FNUAP dans la recherche de moyens d'accéder à un savoir-faire professionnel pour soutenir la planification, le développement et la gestion de leurs besoins immobiliers, y compris pour les locaux partagés.**

122. Le système des Nations Unies n'a pas poussé assez loin ses réflexions sur les dépenses d'équipement et les instruments de dette, dont l'utilisation n'est généralement pas autorisée, concernant son parc immobilier. Il ne dispose ni de la culture voulue ni d'aucun outil solide pour évaluer et appliquer les concepts de base de l'investissement immobilier, tels que les périodes d'amortissement, les taux de rendement, la valeur actuelle nette, l'occupation effective et la gestion des risques par la diversification du portefeuille. En témoignent les tentatives, largement infructueuses, faites pour assurer des investissements privés par le biais de partenariats public-privé. Sans quelqu'un mandaté et doté des moyens nécessaires pour réfléchir horizontalement aux besoins immobiliers sur une base interorganisations, le système des Nations Unies peut ne pas discerner les possibilités d'investissement immobilier qui seraient évidentes pour des professionnels, ni en tirer parti. L'exemple le plus évident est celui de l'ONU, qui, en tant qu'entité collective dans un pays, paie pendant une génération des loyers annuels très élevés sur de multiples biens immobiliers individuels de construction ancienne (souvent assez inadaptées).

123. Ensemble, les entités des Nations Unies sont des locataires sûrs d'un grand nombre de locaux à long et à court terme. Leur regroupement pourrait offrir des possibilités d'investissement intéressantes pour le système des Nations Unies et les investisseurs, si cette voie devait être ouverte. Il s'agit de réfléchir en termes de gestion des biens immobiliers de l'ONU et non d'un sous-ensemble de locaux communs. La défragmentation et la professionnalisation de la gestion immobilière au sein du système des Nations Unies offrirait l'occasion de répondre à des enjeux tels que la sécurité, la préservation de l'environnement, la coopération et l'efficacité, de manière plus harmonisée et plus cohérente. Dans ce contexte, les Inspecteurs estiment utile de compléter les travaux actuels sur le partage des locaux par une analyse de la faisabilité d'une approche plus unifiée de la gestion des biens immobiliers hors Siège. L'idée centrale est d'étudier la possibilité d'un partenariat opérationnel entre entités des Nations Unies, tel qu'une unité de gestion des biens immobiliers hors Siège, qui pourrait :

a) Fournir un soutien spécialisé en matière de gestion immobilière à toutes les entités des Nations Unies participantes ;

b) Gérer tout ou partie du portefeuille existant de biens immobiliers hors Siège des différentes entités des Nations Unies ;

c) Collaborer avec les promoteurs immobiliers nationaux et internationaux et les gouvernements pour aménager les locaux des Nations Unies selon les besoins ;

d) Mettre au point des modalités de financement pour atténuer les risques.

124. Une telle unité, qui fonctionnerait sur la base d'un recouvrement total des coûts dans le cadre d'une structure de gouvernance hautement transparente, pourrait utiliser une approche de gestion par portefeuille pour atténuer les risques financiers, en répartissant les risques de location entre de nombreux pays, installations et entités afin de garantir des taux de location moyens stables et globalement plus bas.

125. Les propositions qui précèdent sont une adaptation de celles figurant dans un document préparé pour l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs il y a plus de deux ans. Ce type d'approche par portefeuille offre la possibilité d'une évaluation systémique, tout en reconnaissant que la fragmentation actuelle du système des Nations Unies rend son application difficile. Toutefois, l'idée d'un prestataire de services commun à toutes les entités n'est pas nouvelle. Il est également pertinent de noter que plus de la moitié de tous les locaux hors Siège sont déjà gérés en vertu d'une délégation de pouvoir du Secrétaire général.

126. L'application de la recommandation ci-après devrait renforcer la cohérence des travaux menés sur le partage des locaux à l'échelle du système.

#### **Recommandation 7**

**Le Secrétaire général et les autres chefs de secrétariat des entités des Nations Unies ayant des locaux sur le terrain devraient étudier la possibilité de créer un mécanisme unifié de gestion des biens immobiliers hors Siège et rendre compte des conclusions de cette étude à l'Assemblée générale à sa soixante-dix-huitième session.**

127. Cette question est au moins partiellement liée au fait que l'ONU traite les autres entités des Nations Unies comme des locataires et non comme des partenaires. En application de la résolution 41/213 de l'Assemblée générale, les locataires doivent acquitter des loyers établis sur la base des taux du marché. Les informations sur les projets rassemblées dans le cadre de l'examen stratégique des biens immobiliers illustrent le rôle que jouent les autres acteurs des Nations Unies en tant que locataires de locaux générant des recettes, mais ne mettent en avant aucune possibilité de partenariat. Le Comité des commissaires aux comptes a noté, par exemple, qu'à New York, le Secrétariat facture à ses locataires un loyer nettement supérieur à celui qu'il paie aux propriétaires des locaux. Il a également recommandé à l'Administration de s'assurer que, dans chaque lieu d'affectation, les loyers correspondent au plus près à ceux du marché<sup>106</sup>. Bien que recouvrer des loyers soit bien entendu justifié, on se demande pourquoi le Secrétariat de l'ONU devrait facturer ses locataires plus que les coûts qu'il encourt, en particulier s'agissant d'entités qui font elles-mêmes juridiquement partie du système des Nations Unies. L'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs a estimé que ce problème constituait un obstacle au partage des locaux<sup>107</sup>. Le mémorandum d'accord type signé par les entités des Nations Unies partageant des locaux dispose que les loyers sont généralement suffisants pour assurer le recouvrement des coûts. **Le Secrétaire général devrait revoir la question de la base de calcul des loyers facturés aux organismes, fonds et programmes des Nations Unies et envisager de faire des propositions à l'Assemblée générale pour aligner les pratiques du Secrétariat sur celles appliquées plus largement aux locaux communs.**

<sup>106</sup> A/71/5 (Vol. I), par. 121 et 122.

<sup>107</sup> Stratégie pour la création de locaux communs des Nations Unies (2014-2017), par. 51.

## **X. Les mécanismes de gouvernance et de coopération interorganisations devraient être définis plus clairement et renforcés**

128. L'une des principales conclusions de la présente étude est que les dispositifs de coopération mis en place par les entités pour faire progresser le programme de partage des locaux, qui est essentiellement une initiative interorganisations, ne sont pas adaptés à l'objectif visé. Cette idée n'est pas nouvelle : les décideurs y ont souscrit ainsi que les groupes les plus directement impliqués dans les efforts faits pour coordonner les travaux sur le partage des locaux, qui s'en sont aussi fait largement l'écho. Les principales problématiques concernent la nécessité d'une stratégie et d'un soutien centralisés pour suppléer la dépendance à l'égard de l'approche ascendante qui s'est imposée jusqu'ici en matière de partage des locaux ; la nécessité de renforcer et de doter des capacités voulues les mécanismes interorganisations chargés de superviser le programme relatif aux locaux et services communs ; et la nécessité de préciser les liens hiérarchiques et les responsabilités. Il convient aussi de réexaminer les méthodes de travail et les capacités des principales entités ayant des responsabilités interorganisationnelles en matière de partage des locaux, à savoir le Groupe des Nations Unies pour le développement durable, agissant par l'intermédiaire de son Groupe des innovations institutionnelles, de son Équipe spéciale sur les locaux et les services communs et du Bureau de la coordination des activités de développement, ainsi que la façon dont elles coordonnent leurs activités pour épauler les équipes de pays des Nations Unies.

### **A. L'approche ascendante ne suffit pas : la responsabilité des résultats en matière de locaux communs repose trop lourdement sur les équipes de pays des Nations Unies**

129. Comme il ressort des nombreux rapports du Secrétaire général et des procès-verbaux des réunions de l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs, de nombreux facteurs influent sur la probabilité que soient lancées des initiatives de partage des locaux et qu'elles aboutissent, comme l'ont souligné les organisations participantes dans leurs réponses au questionnaire du CCI. Parmi les éléments favorables, on peut souligner l'implication et la motivation des autorités des pays hôtes et la gouvernance assurée par les coordonnateurs(rices) résident(e)s. De nombreux exemples en témoignent.

130. Sans sous-estimer l'importance de ces facteurs locaux, il faut souligner que la recherche de solutions concernant le partage des locaux est une responsabilité qui pèse trop lourdement sur les acteurs locaux, à savoir les équipes de pays. En règle générale, il leur est demandé de définir les besoins, d'établir les dossiers de décision et de définir les solutions techniques et financières, en s'appuyant sur les outils et les modèles fournis par l'Équipe spéciale, qui, dans ses procès-verbaux de réunions, met en avant le fait que les équipes de pays ne sont souvent pas équipées pour mener à bien de telles tâches. L'étude sur les équipes de gestion des opérations menée par le Département des affaires économiques et sociales, dans le cadre de ses travaux sur la réalisation des examens quadriennaux complets, indique qu'« un petit nombre des équipes de gestion des opérations qui ont répondu ont signalé qu'elles étaient actuellement en train de mettre en place des locaux communs, en mentionnant toutefois qu'il s'agissait souvent d'une opération longue, complexe et bureaucratique<sup>108</sup> ».

131. La décentralisation excessive vers les équipes de pays sans soutien parallèle des entités concernées est une caractéristique de l'approche des activités d'appui communes en général<sup>109</sup>. La nécessité d'un recalibrage semble avoir été comprise par le Secrétaire général

<sup>108</sup> Service des politiques de coopération en matière de développement, 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.

<sup>109</sup> JIU/REP/2018/5, p. v.

et ses homologues, comme on peut le voir, par exemple, dans les actions engagées pour assurer la reconnaissance mutuelle, partager les capacités des centres de services mondiaux et appliquer des principes communs de tarification. Il est encore difficile de dire si les mesures prises actuellement seront suffisantes ou efficaces, mais elles vont dans le sens d'une intégration plus poussée de la prestation de services à tous les niveaux. Le partage des locaux devrait aussi faire l'objet d'un soutien plus marqué au niveau central.

132. Les outils d'analyse et de planification fournis par l'Équipe spéciale aux équipes de pays sont sans doute de bonne qualité, mais l'expérience sur le terrain montre qu'ils ne sont souvent pas suffisants. Dans ces conditions, les propositions de projet peuvent traîner pendant des années, avec une multiplication des échanges entre l'équipe de pays et l'Équipe spéciale sur de nombreux aspects de ces propositions, tels que la distribution de l'espace, les plans, la solidité du dossier de décision et les modalités de financement. Les questions soulevées sont sans doute pertinentes, mais le fait qu'elles se posent si souvent montre que l'approche entièrement ascendante ne fonctionne pas. Il importe également de noter que la construction gérée en interne nécessite non seulement le financement des frais de premier établissement, mais aussi des capacités en ressources humaines telles qu'une équipe de gestion de projet à même de trouver les services professionnels (architectes et ingénieurs) et les entrepreneurs nécessaires, de superviser les projets et de faire rapport sur leur avancement et les aspects financiers.

133. Les cas du Malawi, de la Papouasie-Nouvelle-Guinée et du Rwanda illustrent différents aspects de la même dynamique. L'implantation d'une « Maison unique des Nations Unies » au Rwanda est à l'étude depuis quinze ans, le projet étant de construire un bâtiment sur un terrain fourni par le Gouvernement avec un financement issu d'un partenariat public-privé. Dans sa proposition initiale, l'équipe de pays a présenté des plans avant que les besoins des entités concernées n'aient été définis de manière appropriée, en s'inspirant des règles en matière de distribution de l'espace et des normes de conception établies pour les Maisons des Nations Unies par l'Équipe spéciale. Des prescriptions supplémentaires ont aussi été ajoutées au cours de l'examen du projet. La situation a été compliquée par des changements de direction dans plusieurs entités. De nombreux problèmes se sont posés : les coûts du projet et les espaces alloués correspondants ont été jugés excessifs, le terrain donné a été considéré comme difficile à construire et le financement du partenariat public-privé envisagé s'est révélé complexe et coûteux. L'équipe de pays a progressivement résolu les principaux points d'achoppement avec les autorités et a collaboré avec elles, avec l'aide d'une mission de l'Équipe spéciale, pour réduire de moitié les coûts, estimant en outre qu'il importait d'intégrer les valeurs propres à l'initiative « Unité d'action des Nations Unies » dans la prise de décisions. Le temps passant, l'une des principales entités des Nations Unies s'est retirée du projet, ce qui a conduit l'Équipe spéciale à demander de nouveaux plans et une nouvelle analyse de rentabilité. Les échanges de correspondance entre le Coordonnateur résident et l'Équipe spéciale indiquent que cette dernière avait tendance à se contenter de lieux communs sur la procédure à suivre au lieu d'apporter une aide réelle. Lors d'échanges plus récents, le Coordonnateur résident a évoqué la possibilité de louer des locaux commerciaux tout en poursuivant le projet de construction. L'Équipe spéciale s'est prononcée en faveur de l'option du bail commercial mais n'a pas exclu la possibilité de trouver des solutions pour la construction. Au moment de la rédaction du présent rapport, il est probable que le projet ne se déroulera pas comme prévu initialement. Bien que les discussions soient toujours en cours, la prise à bail de locaux commerciaux pouvant accueillir moins de membres de l'équipe de pays, y compris ceux qui doivent quitter leurs bureaux actuels, est la principale option.

134. Dans la présente étude, les Inspecteurs ne prennent pas position sur le fond du projet. Un bail commercial plutôt qu'un nouveau bâtiment peut être la solution pratique. Néanmoins, quinze ans d'efforts pour n'arriver à rien impliquent des coûts de transaction élevés, même s'ils ne sont pas immédiatement visibles, et portent atteinte à la réputation des Nations Unies, surtout au regard de l'action soutenue engagée avec succès par l'actuel Coordonnateur résident pour parvenir à un accord avec les autorités qui réduirait les coûts et le risque pour l'ONU dans un pays où celle-ci doit faire preuve de prudence pour éviter d'autres atteintes à sa réputation. La procédure suivie initialement par l'équipe de pays n'était peut-être pas la bonne, mais cet échec illustre la nécessité d'un soutien efficace dès

le début. Rappeler de façon récurrente à l'équipe de pays quelle est la procédure à suivre et quelles sont les mécanismes de financement à privilégier, même s'ils ne sont en fait pas disponibles, peut donner l'impression d'apporter une aide mais n'est pas très utile dans la réalité.

135. En Papouasie-Nouvelle-Guinée, les coûts élevés de location (1,8 million de dollars par an) ont conduit certaines entités à reconsidérer leur présence dans le pays. De plus, les coûts de sécurité dépassaient un million de dollars par an. L'équipe de pays a estimé qu'il serait possible de réduire ces coûts tout en renforçant la collaboration programmatique par le biais d'une Maison des Nations Unies. Les autorités ont offert un terrain et le concept de construction financée par un fonds de prévoyance a pris forme, la propriété étant cédée à l'ONU après récupération de l'investissement. Plusieurs échanges ont ensuite eu lieu entre l'équipe de pays et l'Équipe spéciale sur la taille des locaux envisagés, les normes d'espace, le rôle des autorités dans un partenariat public-privé et le niveau élevé des taux d'intérêt sous-jacents. L'équipe de pays avait besoin de compétences techniques spécialisées, que l'Équipe spéciale n'a pas été en mesure de déterminer. En outre, pour réaliser une étude de faisabilité, elle devait trouver l'expertise nécessaire et la financer, en faisant appel dans ce cas aux ressources dont dispose le Coordonnateur résident grâce aux intérêts accumulés dans un fonds du programme « Unité d'action des Nations Unies ». Dans un entretien, le Coordonnateur résident a indiqué qu'il considérait que sa principale responsabilité était d'aider à obtenir des résultats en matière de développement et que l'équipe de pays n'avait pas d'avantage comparatif particulier dans la mise en place de locaux. Dans ce cas aussi, il ne s'agit pas de savoir si les préoccupations soulevées par l'Équipe spéciale sont justifiées. Le problème est plutôt que l'approche consistant à répondre à une proposition de l'équipe de pays, souvent pas tout à fait aboutie, au lieu de privilégier une prise en charge partagée des problèmes, est le plus sûr chemin vers la frustration et la paralysie.

136. Au Malawi, un projet de Maison des Nations Unies est en cours depuis plus de dix ans. Ici aussi, l'idée était de construire sur un terrain fourni par les autorités avec un financement issu d'un partenariat public-privé, mais sans transfert de la propriété à l'ONU une fois le coût de l'investissement récupéré. Le projet initial proposé par l'équipe de pays a été jugé trop coûteux et fondé sur une allocation d'espace excessive. Récemment, l'actuel Coordonnateur résident a fait avancer le projet, mais une étude de faisabilité très nécessaire a été retardée, l'Équipe spéciale estimant que le Gouvernement devait la financer, car il serait le client. Mais un tel financement n'a pas été possible. Finalement réalisée, cette étude, très appréciée par l'Équipe spéciale, a permis de présenter un dossier de décision viable en termes de niveau de dépenses et de gains d'efficacité. Toutefois, le modèle de partenariat public-privé envisagé s'est révélé inapplicable car les autorités n'ont pas été en mesure de prendre les engagements nécessaires. La question qui se pose est la suivante : quel est l'intérêt pour l'Équipe spéciale de revoir les modalités et l'étude de faisabilité pour aboutir au bout du compte à une paralysie en raison d'une hypothèse de base erronée ? L'équipe de pays a besoin d'aide pour obtenir un résultat viable, et non d'échanges circulaires sur les principes des partenariats public-privé. Les solutions de financement, y compris les investissements directs (dans ce cas, environ 12 millions de dollars), doivent bénéficier d'un soutien central.

137. La situation en Uruguay met en évidence plusieurs aspects des obstacles auxquels se heurte une action à l'échelle du système en faveur du partage des locaux. L'Uruguay étant désormais un pays à revenu élevé, la Coordonnatrice résidente a jugé opportun d'asseoir dans la durée la présence de l'ONU en améliorant les conditions de financement de ses locaux. Cet effort n'a pas débuté avec le projet pilote de l'initiative « Unis dans l'action ». Selon la Coordonnatrice, ce sont les principes sous-tendant le repositionnement du système de développement qui sont le principal moteur de la co-implantation, qui ne saurait être dictée par l'expiration du bail ou d'autres circonstances. Deux possibilités de regroupement ont été proposées : l'une dans un bâtiment nécessitant le paiement d'un loyer mais prêt à être occupé, l'autre dans un bâtiment mis à disposition à titre gracieux mais nécessitant des travaux de rénovation. Dans les deux cas, des économies étaient à la clef pour l'équipe de pays, mais pas nécessairement pour chacun de ses membres. Une présentation à l'Équipe spéciale a été suivie de la fourniture de conseils sur les modalités à suivre, mais sans que l'engagement soit pris de partager la responsabilité de l'aboutissement du projet. Une institution spécialisée a indiqué qu'elle n'était pas disposée à participer si le changement

entraînait la moindre augmentation des coûts. La solution qui permettrait de ne pas payer de loyers est difficile à envisager car l'équipe de pays ne dispose pas des fonds nécessaires à la rénovation. L'exemple de cette petite équipe de pays illustre donc bien, de l'avis des Inspecteurs, les principales problématiques : mise en balance des avantages pour le système et pour les différentes entités, manque d'outils pour financer les dépenses d'investissement et soutien à attendre de l'Équipe spéciale ou d'un autre mécanisme central.

138. Le projet de Maison des Nations Unies en Inde est, en revanche, un succès, qui illustre tout ce que peut accomplir une équipe de pays. D'un coût d'environ 2 millions de dollars, ce projet, conçu en 2015 et exécuté au cours de la période 2017-2019, a permis la rénovation d'un vieil édifice historique à Delhi. Il a conduit à une réduction considérable du nombre d'implantations dans cette ville, a constitué un volet phare de l'initiative « Pour une ONU verte » et a amélioré de manière significative les caractéristiques d'accessibilité. L'intérêt porté par le Gouvernement à la durabilité et à l'accessibilité a contribué à renforcer l'approche de l'équipe de pays. Le Coordonnateur résident a établi un dossier de décision garantissant aux occupants actuels des économies d'au moins 25 % et aux entités ayant un bail commercial des économies d'environ 65 %, avec des dépenses énergétiques deux fois moins élevées. Les principales caractéristiques de ce projet étaient le montant relativement modeste des dépenses d'équipement, un retour sur investissement rapide car les locaux étaient mis à disposition gratuitement, un bureau du Coordonnateur résident doté de l'expérience nécessaire et l'aide du PNUD pour la mise de fonds initiale. Il sera intéressant de voir si une des conséquences imprévues de la séparation du système des coordonnateurs résidents du PNUD sera une moindre volonté de ce dernier de donner le coup de pouce qui a permis à de nombreux projets d'aller de l'avant.

139. À Accra, 800 membres du personnel des Nations Unies sont répartis sur 20 sites. Le PNUD, l'UNICEF, le Département de la sûreté et de la sécurité, ONU-Habitat, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) partagent des locaux. Le PAM et le FNUAP partagent un même complexe et sont à proximité immédiate du complexe du PNUD/UNICEF. Le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) et le Fonds d'équipement des Nations Unies sont désormais installés ensemble, ce qui veut dire qu'il existe déjà plusieurs locaux communs. Le Coordonnateur résident et l'équipe de pays ont demandé instamment que de nouvelles mesures soient prises pour créer une Maison des Nations Unies qui « mettrait en valeur la présence de l'ONU au Ghana, se conformerait aux normes de sécurité de plus en plus strictes de l'Organisation, respecterait ses valeurs en matière d'accessibilité, contribuerait à une plus grande équité dans l'application des règles à tous les membres du personnel, renforcerait l'intégration des services administratifs, l'efficacité énergétique et la collaboration interorganisations et réduirait les coûts de fonctionnement. La source la plus évidente d'économies est le contrat de sécurité commun, qui représente un peu plus d'un million de dollars par an et qui pourrait être réduit de moitié dans les locaux communs »<sup>110</sup>. Le projet consiste en la construction d'un bâtiment sur un terrain fourni par les autorités avec un financement issu d'un partenariat public-privé.

140. L'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs a fait part de son grand intérêt pour l'avancement d'un projet à Accra dans le cadre de la réforme de l'ONU. Il s'en est suivi des échanges sur les dangers d'un partenariat public-privé, en s'appuyant sur l'expérience en Eswatini, des réflexions sur les avantages de la construction, des échanges sur le mérite relatif du regroupement autour du complexe PNUD/UNICEF existant et de déclarations incitant à respecter le déroulement des tâches prévu par l'Équipe spéciale. L'équipe de pays a activement réfléchi à la possibilité de demander à l'UNOPS de l'aider à élaborer les plans pour le projet. L'Équipe spéciale lui a demandé d'entrer en contact avec la Coordonnatrice résidente au Sénégal pour savoir comment s'exerçait le rôle du gouvernement dans ce contexte. Un Coordonnateur résident par intérim étant en place en 2020 et une co-implantation plus modeste étant désormais considérée comme plus souhaitable que de nouvelles installations pour un regroupement plus important, l'initiative de l'équipe de pays est en pause. L'équipe de pays au Ghana, comme dans beaucoup

<sup>110</sup> Point sur la Maison des Nations Unies (Ghana), note en réponse aux questions du CCI.

d'autres pays, a besoin d'un soutien plus actif pour trouver des solutions et s'inspirer d'autres expériences, au lieu simplement d'être orientée vers les endroits où elle pourrait trouver des informations.

## **B. Les mécanismes interorganisations ont évolué mais une plus grande attention doit encore leur être accordée**

141. Les mécanismes interorganisations visant à favoriser le partage des locaux sont en place depuis trente-deux ans, à commencer par le Sous-Groupe des locaux et des services communs du Groupe consultatif mixte des politiques, créé en 1988 en application de la résolution 42/196 de l'Assemblée générale. Composé de représentants du PNUD, de l'UNICEF, du FNUAP et du PAM, « sa tâche principale était de contrôler chaque projet de locaux communs, à tous les stades, de la planification à la gestion en passant par la conception, le financement et la construction »<sup>111</sup>. Depuis lors, cette structure a connu cinq transformations successives (voir fig. IX, voir également l'annexe VI).

Figure IX

### **Mécanismes interorganisations pour la promotion du partage des locaux entre entités des Nations Unies (1988-présent)**

1988-1998	Sous-Groupe des locaux et services communs rendant compte au Groupe consultatif mixte des politiques.
1998-2000	Sous-Groupe des locaux et services communs du Groupe des Nations Unies pour le développement rendant compte au Groupe de gestion des services et des locaux, composé des responsables des installations des quatre organisations membres.
2000-2008	Groupe de travail sur les locaux et services communs du Groupe des Nations Unies pour le développement relevant du Comité exécutif.
2008-2014	Équipe spéciale sur les locaux communs du Groupe des Nations Unies pour le développement rendant compte par l'intermédiaire du Groupe de travail sur les pratiques de fonctionnement.
2014-2017	Équipe spéciale sur les locaux communs du Groupe des Nations Unies pour le développement rendant compte par l'intermédiaire de son Réseau de financement conjoint et d'activités de gestion.
Depuis 2017	Équipe spéciale sur les locaux et les services communs du Groupe des Nations Unies pour le développement durable rendant compte au Groupe des innovations institutionnelles.

Source : Établi par le CCI sur la base d'informations communiquées par l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs.

142. Pendant les trente premières années, le programme de partage des locaux a été mis en œuvre par quatre entités, le PNUD, l'UNICEF, le FNUAP et le PAM, jusqu'à ce qu'un effort soit fait en 2017 pour élargir la participation au mécanisme interorganisations, dont le mandat précis a été modifié à plusieurs reprises, mais dont les fonctions principales étaient les suivantes : a) étudier et recommander des solutions pour améliorer les gains d'efficacité et augmenter le nombre de locaux communs des Nations Unies/Maisons des Nations Unies dans le monde entier et b) fournir des orientations et des outils pour aider les équipes de pays des Nations Unies à créer de nouveaux locaux communs des Nations Unies/Maisons des Nations Unies et à gérer ceux qui existent déjà. Avec le repositionnement du système de développement, l'Équipe spéciale sur les locaux communs a été rebaptisée pour inclure les services dans son intitulé et signaler qu'un rôle clef lui a été attribué dans le soutien à des services intégrés des gestion des installations dans le cadre de la transformation des activités d'appui. L'Équipe a été chargée, entre autres, de rendre compte des données relatives au partage des locaux, des gains d'efficacité possibles, de l'amélioration de la

<sup>111</sup> PAM, document WFP/EB.A/99/8-C, par. 3.

prestation de services et des économies réalisées. L'élargissement de ses fonctions était important car il témoignait d'une meilleure compréhension, dans le processus de réforme, de la nécessité d'envisager les locaux communs non seulement comme un espace physique mais aussi comme une partie intégrante de la transformation des activités d'appui ainsi que de suivre les résultats en termes de gains d'efficacités réels. Même s'ils n'ont pas encore été traduits dans les faits, ces messages vont dans le bon sens.

143. La capacité de l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs de répondre aux attentes a été et continue d'être fortement entravée. Certes, l'Équipe a apporté une contribution inestimable en élaborant une série de documents d'orientation, de modèles, d'outils et de modalités pour soutenir les équipes de pays dans leurs initiatives, comme l'ont souligné la majorité des fonctionnaires interrogés par les Inspecteurs, tant au Siège que sur le terrain. Elle a notamment mis au point une méthodologie pour la mise en place de locaux communs, le schéma à suivre pour les analyses coûts-avantages et des modèles de contrats de location entre les autorités des pays hôtes et les entités des Nations Unies, établi des directives sur la performance des bâtiments, en collaboration avec l'International Code Council, et rassemblé des informations sur le soutien aux opérations et aux activités de maintenance afin d'aider les bureaux à établir des manuels appropriés sur la gestion et la maintenance des locaux. Un récent diagramme illustrant, par ordre de préférence, les étapes à suivre par les équipes de pays pour explorer les options, par exemple la recherche préalable de locaux fournis par les autorités, vise à réduire les conjectures et à éviter que les équipes de pays n'investissent prématurément dans des études techniques.

144. L'un des défis majeurs est l'insuffisance des capacités de l'Équipe spéciale. Celle-ci est composée des responsables des installations des entités qui étaient membres du Comité exécutif du Groupe des Nations Unies pour le développement et de fonctionnaires et autres membres du personnel du Secrétariat de l'ONU et de plusieurs autres entités des Nations Unies, qui exercent tous d'autres emplois à temps plein. Le secrétariat de l'Équipe spéciale consiste en un poste de consultant(e) à temps plein de niveau P-4, dont le coût est partagé par toutes les organisations membres. Heureusement, l'UNICEF avance généreusement les fonds nécessaires, de façon que le non-paiement ou des retards de paiement éventuels ne conduisent pas à un arrêt des tâches à réaliser. L'Équipe spéciale n'a pas de ressources financières pour réaliser des analyses techniques ou pour mobiliser un consultant pour aider une équipe de pays. Les missions techniques de soutien à une équipe de pays sont financées volontairement par l'un de ses membres. L'examen de ses procès-verbaux montre que l'Équipe spéciale s'appuie fortement sur les ressources internes et les compétences disponibles au sein de ses organisations membres les plus actives (PNUD, FNUAP, UNICEF et PAM) pour s'acquitter des aspects techniques de son mandat (étude des analyses coûts-avantages, examen des plans d'architecte et des besoins en espace, examen de la documentation juridique).

145. La nécessité d'une approche différente a été reconnue, notamment par l'Équipe spéciale elle-même et par le Secrétaire général<sup>112</sup>. La stratégie élaborée par l'Équipe spéciale en réponse à la demande formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution 67/226 préconise une planification proactive pour identifier les possibilités stratégiques et souligne la nécessité de disposer de capacités techniques pour soutenir les opérations de partage de locaux, de renforcer les outils d'analyse comparative, d'améliorer les études de marché et d'évaluer de manière approfondie les options disponibles<sup>113</sup>. Bien qu'elle ait demandé instamment l'élaboration d'un plan de mise en œuvre assorti des ressources et des mécanismes nécessaires pour évaluer les principaux emplacements, élaborer des dossiers de décision et concevoir des mécanismes de financement, ni le plan de mise en œuvre ni les ressources de soutien ne se sont matérialisés.

146. En 2017, avec le repositionnement du système des Nations Unies pour le développement, il a été reconnu que, compte tenu de ses responsabilités concernant le partage des locaux et les services nécessitant une présence sur place, l'Équipe spéciale aurait besoin de ressources plus spécialisées, de mécanismes de financement centralisés et

<sup>112</sup> Voir le repositionnement du système des Nations Unies pour le développement, note explicative n° 4, « Common business services and back-office functions » (février 2018).

<sup>113</sup> Stratégie pour la création de locaux communs des Nations Unies (2014-2017).

d'un dispositif amélioré de partage des coûts à l'échelle du système<sup>114</sup>. Il n'a pas été donné suite à cette analyse.

147. L'Équipe spéciale a ensuite proposé les modifications qu'elle jugeait nécessaires pour soutenir le volet « partage des locaux » de la réforme du Secrétaire général<sup>115</sup>. On peut citer notamment :

a) Un changement de paradigme en vertu duquel elle passerait d'un groupe à temps partiel à une équipe à l'échelle du système des Nations Unies, disposant du mandat et des ressources voulus pour soutenir les équipes de pays dans la création de locaux communs et leur expansion ;

b) Une approche descendante s'appuyant sur une équipe de personnel pour cerner les possibilités ;

c) Une réponse stratégique plus large, pour dresser un bilan des possibilités à un niveau mondiale et pour assurer un engagement de bout en bout ;

d) Le pilotage d'un mécanisme de financement ;

e) La participation du secteur privé et des donateurs.

148. Pour sa part, le Secrétaire général s'est fait l'écho de ces vues, jugeant souhaitable une démarche systémique globale qui irait au-delà de l'approche pilotée par les pays en matière de partage des locaux et serait étayée par des capacités internes spécialisées et un mécanisme de financement des biens immobiliers, entre autres caractéristiques<sup>116</sup>.

149. Les récentes conclusions de l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles, fondées sur des projets pilotes menés dans des locaux communs, soulignent également la nécessité de renforcer le soutien central. Ces expériences montrent combien il importe de maintenir une étroite collaboration avec les équipes de pays, d'assurer un accès commode dans le pays pour réaliser plus facilement des analyses étape par étape et de faire appel à un facilitateur neutre pour générer un éventail d'options et maintenir une vue impartiale<sup>117</sup>. Dans cette optique, l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles a indiqué qu'il faudrait consacrer des ressources d'environ 4 millions de dollars au titre de l'expertise externe nécessaires pour aider les équipes de pays à évaluer les avantages d'un regroupement<sup>118</sup>.

### **C. Le rôle et les compétences de l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs ne sont pas clairement définis**

150. La question de savoir si l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs est un organe consultatif ou décisionnel n'a pas été clairement tranchée. Les équipes de pays sont-elles liées par ses conseils ? Conformément à son mandat, l'Équipe spéciale examine et approuve les propositions reçues des équipes de pays pour l'extension ou la rénovation des locaux communs des Nations Unies existants ou pour le déménagement et la construction de nouveaux locaux communs des Nations Unies. La nature exacte de ses interventions – consultatives ou décisionnelles – reste, semble-t-il, incertaine, y compris pour ses membres. On peut avancer que l'intention était de lui donner un rôle actif ainsi qu'un pouvoir de décision. Par exemple, entre 1998 et 2000, le Groupe de gestion des services et des projets, aujourd'hui disparu, avait un pouvoir décisionnel sur les options de locaux communs et avait compétence pour en approuver le financement<sup>119</sup>.

<sup>114</sup> Mandat de l'Équipe spéciale 2 sur les locaux et les services communs (septembre 2017).

<sup>115</sup> « Proposals for UN Task Team on Common Premises and Facility Services to support repositioning the UN development system » (décembre 2017).

<sup>116</sup> Repositionnement du système des Nations Unies pour le développement, note explicative n° 4, « Common business services and back-office functions » (février 2018).

<sup>117</sup> Équipe sur les locaux et les services communs, présentation officielle du document sur les besoins en ressources pour progresser vers la cible du Secrétaire général de 50 % de locaux communs d'ici à 2021.

<sup>118</sup> Ibid., p. 4.

<sup>119</sup> PAM, document WFP/EB.A/99/8-C, par. 16.

151. Il est aussi difficile de dire avec précision quels sont les projets qui seront soumis à l'Équipe spéciale. Certain(e)s coordonnateur(ices) résident(e)s interrogé(e)s dans le cadre de la présente étude ont estimé que c'était aux Maisons des Nations Unies qu'il incombait d'en décider. L'équipe chargée de l'examen a été informée que les projets de nouvelles constructions impliquant deux organisations, qui répondraient à la définition de locaux communs, ne devaient pas être soumis à l'Équipe spéciale car les deux parties étaient en mesure de les mener à bien seules. Toutefois, lorsqu'un projet qui démarre avec deux organisations et qu'un troisième acteur a des chances de s'associer à l'opération, l'un des partenaires initiaux pourrait considérer qu'un examen par l'Équipe spéciale s'impose, même si l'autre n'est pas de cet avis. Au cours de la présente étude, les Inspecteurs ont également eu connaissance de cas où les remarques formulées par l'Équipe spéciale n'ont pas été jugées pertinentes par l'équipe de pays concernée et, dans certains cas, n'ont donc pas été prises en considération. Ces problèmes peuvent être corrigés grâce à de nouveaux outils de planification du regroupement de bout en bout.

#### **D. Les travaux sur les services de gestion des installations confiés à l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs n'ont pas pris l'ampleur escomptée<sup>120</sup>**

152. Dans le mandat de 2017 de l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs, il est précisé que son rôle est de contribuer à un changement profond des fonctions administratives communes en fournissant des analyses, des recommandations et un soutien aux bureaux de pays pour la mise en place et l'exploitation des locaux communs. Le changement apporté à son nom officiel par l'ajout de « services » souligne le rôle qu'elle est censée jouer s'agissant des services de gestion des installations et des gains d'efficacité qui leur sont reliés. Cette stratégie n'est en elle-même pas nouvelle. Aux termes des dispositions prises dans les années 1990, le mécanisme pertinent était déjà le Sous-Groupe sur les services et locaux communs, qui rendait compte au Groupe consultatif mixte des politiques. En 2014, le champ d'action de l'Équipe spéciale couvrait les services administratifs communs directement liés aux locaux et partagés entre les organisations participantes. Néanmoins, les Inspecteurs ont constaté au cours de leur examen que ce changement n'avait entraîné aucune évolution significative des activités de l'Équipe spéciale, qui a élaboré des lignes directrices définissant un ensemble minimum de services de gestion des installations. À terme, l'intégration de ces services dans les stratégies relatives aux activités d'appui offre de meilleures perspectives de mise en œuvre au niveau des pays (voir par. 48 ci-dessus). Les nouvelles orientations formulées pour ces stratégies, qui couvriront certains aspects des services de gestion des installations, constituent à cet égard une avancée.

#### **E. Les efforts déployés pour élargir la composition de l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs ont rencontré un succès limité**

153. Pendant de nombreuses années, les mécanismes interorganisations chargés de promouvoir et de soutenir le partage des locaux ont été composés des quatre entités membres du Comité exécutif du Groupe des Nations Unies pour le développement (PNUD, UNICEF, FNUAP et PAM). Ce n'est qu'en 2017 que de nouveaux membres sont venus les rejoindre, répondant aux invitations à participer lancées de manière informelle. Mais cet

<sup>120</sup> Dans le mandat de l'Équipe spéciale, les services de gestion des installations sont définis comme des services nécessitant une présence sur place et parmi lesquels figurent la fourniture des services d'utilité publique (électricité, eau, etc., que ce soit par le biais d'une connexion aux services locaux, de la production *in situ* ou d'une combinaison des deux, selon les circonstances locales) ; ou la conclusion et la gestion de contrats pour des services tels que l'entretien, la restauration, le nettoyage et la gestion des déchets, l'assistance aux utilisateurs des bâtiments, la gestion des actifs, le transport, les services de réception, l'impression, les services de communication/informatique, les forces de sécurité locales, le protocole, la valise diplomatique, la distribution des locaux, la réduction de l'empreinte environnementale ainsi que des services dans d'autres domaines, selon les recommandations de l'Équipe spéciale.

élargissement n'a pas généré de dynamique ou d'approche intéressant véritablement l'ensemble du système : des entités des Nations Unies ayant une importante présence sur le terrain ne sont toujours pas représentées (comme l'OMS) et certaines indiquent qu'elles ne suivent les travaux de l'Équipe spéciale que de manière ponctuelle. Un examen des procès-verbaux de l'Équipe spéciale a confirmé que la majeure partie des tâches ont été effectuées par les représentants des entités les plus présentes et les plus actives sur le terrain.

## **F. Les responsabilités en matière de partage des locaux et les mesures de soutien à ce programme devraient être mieux définies**

154. La question de savoir qui est responsable du pilotage d'un programme de partage des locaux doit être examinée. Dans le mandat de 2017 de l'Équipe spéciale, il est précisé que celle-ci est en charge des locaux communs et des services de gestion des installations nécessitant une présence sur place. C'est un rôle que l'Équipe spéciale a pleinement endossé, comme le montre la stratégie qu'elle a élaborée pour la période 2014-2017, dans laquelle elle proposait de passer d'un modèle consistant à répondre aux initiatives des équipes de pays à une approche beaucoup plus proactive et stratégique. Mais ce changement n'a pas eu lieu.

155. Une architecture à plusieurs niveaux pour superviser et favoriser la réforme des activités d'appui, y compris le partage des locaux, a bien été mise en place, connaissant une évolution considérable sur une période relativement courte. Au sommet, le Groupe des Nations Unies pour le développement a été transformé en 2017 en Groupe des Nations Unies pour le développement durable, avec ses propres méthodes de fonctionnement complexes<sup>121</sup>. Un groupe chargé du suivi des résultats, le Groupe des innovations institutionnelles, a été créé avec des membres ayant rang de secrétaire général(e) adjoint(e) pour piloter, sous la coprésidence des chefs de secrétariat du HCR et du PAM, les aspects relatifs aux modèles de fonctionnement du programme de réformes (un Groupe des innovations institutionnelles avait également été formé auparavant dans le cadre du Groupe des Nations Unies pour le développement, mais avec des membres ayant rang de sous-secrétaire général(e)). S'agissant du partage des locaux, l'un des objectifs du Groupe des innovations institutionnelles était d'atteindre le pourcentage de 50 % de locaux communs d'ici à 2021, ce qui était un résultat peu probable<sup>122</sup>. Le Groupe des innovations institutionnelles a créé un groupe « quatre plus un » pour encadrer de façon permanente les travaux sur les activités d'appui. Le groupe « quatre plus un » est composé de représentant(e)s ayant rang de sous-secrétaire général(e) dans les quatre plus grandes entités de développement (HCR, PAM, PNUD et UNICEF) ainsi que d'un(e) représentant(e) du FNUAP, qui représente aussi l'UNESCO et ONU-Femmes.

156. Pour appuyer ces travaux, une équipe de projet interorganisations (du groupe « quatre plus un ») a été constituée pour prendre en charge à plein temps la phase de conception et la phase pilote des différentes initiatives relatives aux activités d'appui, dont le partage des locaux<sup>123</sup>. Lorsqu'il est devenu évident qu'aucune mesure ne serait prise pour fournir les ressources qu'elle jugeait nécessaires pour atteindre la cible de 50 %, l'équipe de projet s'est recentrée sur un programme de travail plus limité visant la mise en place d'une base de données et l'élaboration et l'essai d'outils améliorés pour soutenir la planification du regroupement. Il était prévu que l'équipe de projet ait une durée de vie limitée et obtienne des résultats spécifiques. Au moment de la rédaction du présent rapport, elle terminait son travail et remettait ses produits à d'autres groupes pour déploiement ou action ultérieure.

<sup>121</sup> Voir Groupe des Nations Unies pour le développement durable, « Working arrangements » (2 mai 2018).

<sup>122</sup> Ibid., p. 11.

<sup>123</sup> Voir le mandat de l'équipe de conception de projets du Groupe chargé du suivi de l'innovation institutionnelle du Groupe des Nations Unies pour le développement durable (23 octobre 2018).

157. Un deuxième mécanisme interorganisations est l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs (voir par. 141 à 152 ci-dessus). Lorsque le Groupe des Nations Unies pour le développement durable a succédé au Groupe des Nations Unies pour le développement, il a indiqué vouloir continuer à travailler avec des équipes spéciales. Cependant, dans la pratique, lorsque le groupe « quatre plus un » et l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles sont devenus opérationnels, aucune référence expresse n'a été faite à l'Équipe spéciale. Celle-ci a continué de fonctionner, mais comme l'accès au Groupe des innovations institutionnelles se faisait par le biais de son équipe de projet et du groupe « quatre plus un », certains de ses membres ont estimé qu'il était difficile de savoir de quoi l'Équipe spéciale était responsable et envers qui. Maintenant que l'équipe de projet est dissoute, le moment est venu de déterminer ce que l'on attend de l'Équipe spéciale.

158. Une troisième pièce du puzzle est le Bureau de la coordination des activités de développement, dont la création a été approuvée par l'Assemblée générale dans sa résolution 72/279 (par. 17). Comme l'a indiqué le Secrétaire général, ce Bureau assure les fonctions de gestion et de contrôle pour les coordonnateurs(rices) résident(e)s. La conduite de ses activités relève de la responsabilité collective du Groupe des Nations Unies pour le développement durable. Le Bureau assure le secrétariat du Groupe au niveau mondial et a un niveau régional, et fournit des orientations de fond et un soutien substantiel aux coordonnateurs(rices) résident(e)s et aux équipes de pays des Nations Unies<sup>124</sup>. Il est également présenté comme responsable des résultats relatifs à certaines activités d'appui, y compris le pourcentage de locaux définis comme partagés<sup>125</sup>. En outre, le cadre de suivi et d'établissement de rapports pour l'examen quadriennal complet indique, semble-t-il, que le Bureau de la coordination des activités de développement est responsable de tous les résultats significatifs obtenus en matière de partage des locaux, bien qu'il soit difficile de dire si cette responsabilité lui est imputée en tant que source d'information sur les résultats ou pour l'obtention effective de ceux-ci<sup>126</sup>.

159. La dissolution de l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles à la fin juin 2020, marquant la fin de la phase pilote de la réforme des activités d'appui, va obliger dans une certaine mesure le Groupe des Nations Unies pour le développement durable à repenser la manière dont les travaux sur le partage des locaux et, plus généralement, sur la réforme des activités d'appui progressent. À son crédit, le Groupe des Nations Unies pour le développement durable examine également les enseignements tirés du fonctionnement de ses groupes chargés du suivi des résultats, dont le Groupe des innovations institutionnelles. L'occasion est donc offerte d'un renforcement des mécanismes interorganisations pour le partage des locaux en favorisant une gouvernance proactive soutenue par des données et des analyses ; en renforçant l'implication des différentes entités ; et en définissant clairement les liens hiérarchiques et décisionnels. Différents mécanismes ont leur rôle à jouer.

160. La nécessité de procéder à des analyses, de formuler des propositions et de soutenir les équipes de pays ne saurait être trop soulignée. La collecte de données, l'analyse, l'évaluation des possibilités, la fixation de priorités, un dialogue actif avec les équipes de pays et un soutien énergique à ces équipes sont indispensables à une approche dynamique du partage des locaux. En mars 2020, le Groupe des Nations Unies pour le développement durable a ainsi reconnu, au sujet des gains d'efficacité associés au partage des locaux qu'« il y a eu lieu de redéfinir les priorités et de concentrer les efforts sur les emplacements permettant d'espérer le meilleur retour sur investissement avec des apports initiaux de capitaux limités<sup>127</sup> ». Un tel objectif nécessite à la fois des données et des analyses. La création de l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles, bien que pour une durée limitée dans le temps, a également témoigné de la nécessité de disposer d'un « centre de réflexion » dédié en mesure de se positionner au-delà de la somme des différentes équipes de pays.

<sup>124</sup> E/2019/62, par. 4.

<sup>125</sup> Ibid. annexe II, par. 2.

<sup>126</sup> A/74/73/Add.3-E/2019/14/Add.3, indicateurs 119 et 120.

<sup>127</sup> Groupe des Nations Unies pour le développement durable, « Advancing more efficient operations in the context of the repositioning of the United Nations development system ».

161. Dans les circonstances actuelles, le Bureau de la coordination des activités de développement semble être l'entité la mieux armée pour jouer ce rôle d'analyse et de soutien. Il est déjà chargé de mettre en place la plateforme pour le partage des locaux, avec sa base de données. Il est en mesure de faire la synthèse entre les différents volets de la réforme des activités d'appui qui interagissent avec le programme de partage des locaux, tels que la Stratégie relative aux modalités de fonctionnement, qui couvre à présent les services de gestion des installations, et les services administratifs communs. Il peut ainsi appliquer une vision horizontale pour mettre l'accent sur les gains d'efficacité plutôt que sur les différents types d'activité et garantir le soutien, la coordination et le partage d'informations requis à l'échelle du système pour appuyer le partage des locaux dans le monde entier. Comme indiqué au paragraphe 147 ci-dessus, l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs avait également envisagé de jouer ce rôle en dressant un bilan des perspectives mondiales et en assurant un engagement de bout en bout. S'acquitter de ces tâches est possible en théorie, mais les obstacles structurels qui se présentent pour ce qui est de fournir les ressources nécessaires et de donner de la visibilité à d'autres types d'activités d'appui, qui devraient être davantage pris en compte dans les initiatives de partage des locaux, sont considérables.

162. Dans le même temps, le Bureau de la coordination des activités de développement ne peut agir seul, car le partage des locaux nécessite l'implication des entités qui prennent effectivement les décisions. Ses travaux dans ce domaine doivent donc être réalisés en soutien d'un ou de plusieurs organes interorganisations. L'examen en cours par le Groupe des Nations Unies pour le développement durable du fonctionnement des groupes chargés du suivi des résultats qu'il a établis est le moment opportun pour tirer les leçons de l'expérience et mettre à jour les mécanismes de contrôle, tels que le Groupe des innovations institutionnelles et ses équipes spéciales, notamment l'Équipe spéciale sur les locaux et les services communs, et pour déterminer comment le Bureau de la coordination des activités de développement peut soutenir chacun d'entre eux.

163. Dans ce contexte, il importe de souligner la nécessité de préciser le rôle, la structure, les méthodes de travail et les compétences de l'Équipe spéciale et les liens de celle-ci avec le Bureau de la coordination des activités de développement et le Groupe des innovations institutionnelles (ou son successeur). Comme elle comprend parmi ses membres des responsables de haut niveau des installations, l'Équipe spéciale devrait apporter une contribution déterminante pour assurer l'adhésion des entités, examiner les projets proposés, définir les besoins, convenir des priorités et faire remonter les questions importantes jusqu'au Groupe des innovations institutionnelles. Bien que l'idée ne soit pas d'exclure une quelconque organisation intéressée, il convient de se demander s'il ne sera pas plus intéressant de faire participer aux équipes spéciales un nombre plus limité d'organisations qui sont véritablement intéressées.

164. Au niveau le plus élevé, il n'est pas évident que l'actuel groupe chargé du suivi des résultats du Groupe des innovations institutionnelles, qui est distinct du sous-groupe « quatre plus un » et de l'équipe de projet, ait été particulièrement impliqué ou efficace dans le suivi du programme de partage des locaux. Lorsqu'il examinera les dispositions futures, le Groupe des Nations Unies pour le développement durable devrait se rappeler que son prédécesseur, le Groupe des Nations Unies pour le développement, a confié la gouvernance des innovations institutionnelles à des représentants ayant rang de sous-secrétaire général(e) et non aux chefs de secrétariat des entités. De fait, le Groupe des Nations Unies pour le développement durable a agi de même en déléguant le programme relatif aux activités d'appui aux membres du groupe « quatre plus un » qui avaient rang de sous-secrétaire général(e), témoignant de la prise de conscience du fait que le caractère opérationnel de cet aspect de la réforme exigeait une implication plus étroite que celle qu'un chef de secrétariat était à même d'assurer. Cette observation illustre l'utilité de privilégier la participation d'un nombre plus restreint d'entités faisant montre d'un intérêt et d'un engagement réels dans ce domaine. Dans le cadre de la présente étude, les interlocuteurs du CCI ont exprimé des doutes quant à la pertinence du Groupe des innovations institutionnelles composé de membres ayant rang de secrétaire général(e) adjoint(e), qui ne se réunit que deux fois par an.

165. L'application de la recommandation ci-après devrait permettre d'améliorer la transparence et le respect du principe de responsabilité dans les travaux sur le partage des locaux à l'échelle du système.

**Recommandation 8**

**Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies devraient collaborer dans le cadre du Groupe des Nations Unies pour le développement durable afin d'améliorer, d'ici à la fin de 2021, les mécanismes interorganisations d'appui au partage de locaux, en renforçant le contrôle exercé par le Groupe des Nations Unies pour le développement durable, en précisant le rôle et les compétences de l'Équipe spéciale interorganisations sur les locaux et les services communs et en dotant le Bureau de la coordination des activités de développement des capacités nécessaires pour qu'il puisse appuyer leur réflexion sur le partage des locaux. Cet appui devrait consister à analyser les priorités pour les initiatives futures, à prendre des dispositions pour que les équipes de pays reçoivent un appui actif à tous les stades des projets et à établir des liens avec d'autres aspects des activités d'appui.**

## Annexe I

### Vue d'ensemble des locaux dans les pays et les zones où se trouvent des équipes de pays des Nations Unies, par catégories de locaux aux niveaux national, d'une zone et infranational/local (2017-2018)

Pays ou zone où se trouvent des équipes de pays des Nations Unies	Dépenses de l'Organisation des Nations Unies (2013-2017), (moyenne en millions de dollars des États-Unis)	Niveau national ou d'une zone			Niveau infranational			Niveaux national, d'une zone et infranational			
		Locaux non partagés sans autre option	Locaux non partagés	Maison des Nations Unies	Autres locaux communs	Locaux non partagés sans autre option	Locaux non partagés	Locaux communs	Locaux non partagés	Locaux communs	Ensemble des locaux
Afghanistan	1 220,17	0	1	0	1	4	16	7	21	8	29
Afrique du Sud	68,44	0	4	1	0	9	10	1	23	2	25
Albanie	18,85	0	5	1	0	1	0	0	6	1	7
Algérie	57,89	0	5	0	2	0	4	0	9	2	11
Angola	76,67	0	1	0	1	4	1	1	6	2	8
Arabie saoudite	59,93	0	0	0	0	0	1	1	1	1	2
Argentine	294,81	0	6	0	2	0	2	0	8	2	10
Arménie	34,57	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2
Azerbaïdjan	20,84	0	3	1	2	0	2	0	5	3	8
Bahreïn	7,35	0	2	1	0	0	0	0	2	1	3
Bangladesh	257,26	0	10	1	0	4	13	1	27	2	29
Barbade	12,40	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1
Bélarus	25,64	0	3	1	1	0	0	0	3	2	5
Belize	6,49	0	2	0	1	0	0	0	2	1	3
Bénin	49,25	0	4	0	1	0	2	0	6	1	7
Bhoutan	17,69	0	2	1	0	1	1	0	4	1	5
Bolivie (État plurinational de)	37,54	0	2	0	4	2	14	0	18	4	22
Bosnie-Herzégovine	68,60	0	1	1	0	0	3	0	4	1	5
Botswana	15,70	0	4	1	0	1	1	0	6	1	7
Brésil	119,71	0	9	1	0	4	11	2	24	3	27

<i>Pays ou zone où se trouvent des équipes de pays des Nations Unies</i>	<i>Dépenses de l'Organisation des Nations Unies (2013-2017), (moyenne en millions de dollars des États-Unis)</i>	<i>Niveau national ou d'une zone</i>			<i>Niveau infranational</i>			<i>Niveaux national, d'une zone et infranational</i>				
		<i>Locaux non partagés sans autre option</i>	<i>Locaux non partagés</i>	<i>Maison des Nations Unies</i>	<i>Autres locaux communs</i>	<i>Locaux non partagés sans autre option</i>	<i>Locaux non partagés</i>	<i>Locaux communs</i>	<i>Locaux non partagés</i>	<i>Locaux communs</i>	<i>Ensemble des locaux</i>	
Burkina Faso	125,79	0	6	0	2	2	7	1	15	3	18	
Burundi	69,06	0	7	0	4	2	8	3	17	7	24	
Cabo Verde	16,79	0	0	1	0	0	0	1	0	2	2	
Cambodge	88,56	0	13	0	3	2	3	0	18	3	21	
Cameroun	162,26	0	6	0	1	3	14	2	23	3	26	
Chili	49,22	0	5	0	0	0	2	1	7	1	8	
Chine	133,15	0	5	1	3	0	2	1	7	5	12	
Colombie	224,99	0	13	0	1	13	33	18	59	19	78	
Comores	16,82	0	0	1	2	0	0	0	0	3	3	
Congo	49,41	0	11	0	0	4	4	1	19	1	20	
Costa Rica	24,12	0	2	1	0	0	3	0	5	1	6	
Côte d'Ivoire	112,49	0	12	0	2	4	0	3	16	5	21	
Cuba	34,05	0	3	0	1	4	1	1	8	2	10	
Djibouti	44,79	0	3	0	0	1	6	0	10	0	10	
Équateur	52,88	0	3	1	0	4	3	1	10	2	12	
Égypte	203,40	0	9	0	3	2	13	0	24	3	27	
El Salvador	68,44	0	9	1	0	0	0	0	9	1	10	
Émirats arabes unis	9,58	0	4	0	0	0	0	0	4	0	4	
Érythrée	40,12	0	3	1	0	0	0	0	3	1	4	
Éthiopie	827,07	0	5	1	0	13	34	7	52	8	60	
Fidji	43,81	0	3	0	1	1	2	1	6	2	8	
Gabon	14,71	0	1	0	1	0	0	0	1	1	2	
Gambie	25,73	0	4	1	0	0	1	0	5	1	6	
Géorgie	41,29	0	2	1	2	5	0	1	7	4	11	
Ghana	86,29	0	8	0	1	2	2	1	12	2	14	

<i>Pays ou zone où se trouvent des équipes de pays des Nations Unies</i>	<i>Dépenses de l'Organisation des Nations Unies (2013-2017), (moyenne en millions de dollars des États-Unis)</i>	<i>Niveau national ou d'une zone</i>				<i>Niveau infranational</i>			<i>Niveaux national, d'une zone et infranational</i>			
		<i>Locaux non partagés sans autre option</i>	<i>Locaux non partagés</i>	<i>Maison des Nations Unies</i>	<i>Autres locaux communs</i>	<i>Locaux non partagés sans autre option</i>	<i>Locaux non partagés</i>	<i>Locaux communs</i>	<i>Locaux non partagés</i>	<i>Locaux communs</i>	<i>Ensemble des locaux</i>	
Guatemala	87,33	0	5	0	2	0	1	0	6	2	8	
Guinée	150,45	0	2	0	1	1	11	0	14	1	15	
Guinée-Bissau	50,93	0	3	1	0	1	3	0	7	1	8	
Guinée équatoriale	15,15	0	1	1	0	1	0	0	2	1	3	
Guyana	10,37	0	5	0	1	0	0	0	5	1	6	
Haiti	178,65	0	15	0	1	5	22	2	42	3	45	
Honduras	64,28	0	2	1	1	4	6	0	12	2	14	
Inde	247,34	0	9	0	2	30	19	4	58	6	64	
Indonésie	124,65	0	4	0	2	8	8	5	20	7	27	
Iran (République islamique d')	64,27	0	3	0	2	5	0	0	8	2	10	
Iraq	824,06	0	0	0	1	3	11	3	14	4	18	
Jamaïque	11,33	0	2	0	1	0	0	1	2	2	4	
Jordanie	613,95	0	10	0	6	2	9	3	21	9	30	
Kazakhstan	29,69	0	1	1	0	0	2	1	3	2	5	
Kenya	504,99	0	4	1	1	7	19	2	30	4	34	
Kirghizistan	57,10	0	7	1	0	2	5	2	14	3	17	
Koweït	13,23	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	
Lesotho	39,13	0	2	1	0	2	0	0	4	1	5	
Liban	845,38	0	9	0	0	4	20	4	33	4	37	
Libéria	179,02	0	6	0	4	9	8	1	23	5	28	
Libye	56,98	0	4	0	0	2	2	0	8	0	8	
Macédoine du Nord	23,43	0	6	0	1	0	0	0	6	1	7	
Madagascar	122,70	0	1	1	0	7	0	0	8	1	9	
Malaisie	32,58	0	0	1	1	0	3	1	3	3	6	
Malawi	235,60	0	7	0	1	1	0	0	8	1	9	

<i>Pays ou zone où se trouvent des équipes de pays des Nations Unies</i>	<i>Dépenses de l'Organisation des Nations Unies (2013-2017), (moyenne en millions de dollars des États-Unis)</i>	<i>Niveau national ou d'une zone</i>			<i>Niveau infranational</i>			<i>Niveaux national, d'une zone et infranational</i>				
		<i>Locaux non partagés sans autre option</i>	<i>Locaux non partagés</i>	<i>Maison des Nations Unies</i>	<i>Autres locaux communs</i>	<i>Locaux non partagés sans autre option</i>	<i>Locaux non partagés</i>	<i>Locaux communs</i>	<i>Locaux non partagés</i>	<i>Locaux communs</i>	<i>Ensemble des locaux</i>	
Maldives	13,81	0	4	1	0	0	0	0	4	1	5	
Mali	299,11	0	13	0	1	4	9	1	26	2	28	
Maroc	38,77	0	9	0	1	0	0	0	9	1	10	
Maurice	9,34	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	
Mauritanie	79,46	0	7	1	1	0	4	1	11	3	14	
Mexique	62,95	0	9	0	2	2	4	1	15	3	18	
Mongolie	24,85	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	
Monténégro	12,86	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2	
Mozambique	138,06	0	12	0	3	2	3	1	17	4	21	
Myanmar	228,78	0	4	0	3	10	37	8	51	11	62	
Namibie	27,42	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2	
Népal	174,64	0	8	1	2	9	7	3	24	6	30	
Niger	282,10	0	7	1	0	14	20	5	41	6	47	
Nigéria	557,15	0	9	0	1	9	8	5	26	6	32	
Ouganda	324,86	0	3	0	3	14	5	7	22	10	32	
Ouzbékistan	31,29	0	7	0	2	0	1	0	8	2	10	
Pakistan	529,49	0	7	1	2	16	36	10	59	13	72	
Panama	65,03	0	2	1	2	0	9	1	11	4	15	
Papouasie-Nouvelle-Guinée	44,90	0	2	1	0	1	0	0	3	1	4	
Paraguay	37,94	0	7	1	0	0	0	0	7	1	8	
Pérou	128,09	0	8	0	1	0	0	1	8	2	10	
Philippines	169,19	0	5	1	0	3	10	1	18	2	20	
République arabe syrienne	844,25	0	12	0	1	1	12	3	25	4	29	
République centrafricaine	233,34	0	7	0	1	4	14	4	25	5	30	

<i>Pays ou zone où se trouvent des équipes de pays des Nations Unies</i>	<i>Dépenses de l'Organisation des Nations Unies (2013-2017), (moyenne en millions de dollars des États-Unis)</i>	<i>Niveau national ou d'une zone</i>			<i>Niveau infranational</i>			<i>Niveaux national, d'une zone et infranational</i>			
		<i>Locaux non partagés sans autre option</i>	<i>Locaux non partagés</i>	<i>Maison des Nations Unies</i>	<i>Autres locaux communs</i>	<i>Locaux non partagés sans autre option</i>	<i>Locaux non partagés</i>	<i>Locaux communs</i>	<i>Locaux non partagés</i>	<i>Locaux communs</i>	<i>Ensemble des locaux</i>
République démocratique du Congo	621,29	0	7	0	1	11	32	4	50	5	55
République démocratique populaire lao	62,28	0	5	0	1	5	0	0	10	1	11
République de Moldova	34,69	0	7	1	0	0	0	0	7	1	8
République dominicaine	43,27	0	4	1	0	0	1	1	5	2	7
République populaire démocratique de Corée	56,78	0	6	0	0	0	0	0	6	0	6
République-Unie de Tanzanie	200,88	0	10	1	0	10	3	3	23	4	27
Rwanda	118,64	0	6	0	3	5	6	0	17	3	20
Samoa	15,44	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1
Sao Tomé-et-Principe	11,93	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1
Sénégal	127,36	0	10	0	0	1	16	1	27	1	28
Serbie	40,50	0	7	1	0	1	2	0	10	1	11
Seychelles	1,14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sierra Leone	184,85	0	8	0	3	2	6	1	16	4	20
Somalie	713,65	0	1	0	0	4	17	9	22	9	31
Soudan	630,90	0	13	0	1	8	55	11	76	12	88
Soudan du Sud	1 031,81	0	7	1	3	9	25	8	41	12	53
Sri Lanka	70,32	0	7	0	1	2	10	1	19	2	21
Suriname	2,65	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2
Swaziland	22,77	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1
Tadjikistan	58,58	0	4	0	2	4	0	1	8	3	11
Tchad	337,12	0	8	0	1	8	29	5	45	6	51
Thaïlande	97,36	0	1	0	2	4	11	1	16	3	19
Timor-Leste	49,88	0	2	1	0	5	1	0	8	1	9

Pays ou zone où se trouvent des équipes de pays des Nations Unies	Dépenses de l'Organisation des Nations Unies (2013-2017), (moyenne en millions de dollars des États-Unis)	Niveau national ou d'une zone			Niveau infranational			Niveaux national, d'une zone et infranational			
		Locaux non partagés sans autre option	Locaux non partagés	Maison des Nations Unies	Autres locaux communs	Locaux non partagés sans autre option	Locaux non partagés	Locaux communs	Locaux non partagés	Locaux communs	Ensemble des locaux
Togo	40,50	0	6	0	0	1	2	0	9	0	9
Trinité-et-Tobago	6,14	0	3	1	0	0	3	0	6	1	7
Tunisie	39,21	0	10	0	1	5	1	0	16	1	17
Turkménistan	13,20	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2
Turquie	392,22	0	4	1	3	3	7	2	14	6	20
Ukraine	126,52	0	11	1	1	3	11	7	25	9	34
Uruguay	29,57	0	6	0	3	0	0	0	6	3	9
Venezuela (République bolivarienne du)	40,77	0	6	0	1	3	3	0	12	1	13
Viet Nam <sup>a</sup>	76,84	0	8	0	1	0	5	0	13	1	14
Yémen	639,18	0	6	0	3	5	13	1	24	4	28
Zambie	163,72	0	6	1	1	1	1	1	8	3	11
Zimbabwe	441,97	0	6	0	4	2	8	1	16	5	21
Kosovo <sup>b</sup>	24,55	0	5	0	1	2	10	0	17	1	18
État de Palestine	238,72	0	9	0	2	2	1	5	12	7	19
<b>Total</b>	<b>20 782</b>	<b>0</b>	<b>655</b>	<b>58</b>	<b>136</b>	<b>381</b>	<b>826</b>	<b>201</b>	<b>1 862</b>	<b>395</b>	<b>2 257</b>

Source : Informations communiquées par l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles.

Notes : Comme indiqué dans le corps du rapport, les données centralisées disponibles sur les locaux du système des Nations Unies sont limitées. Les annexes du présent rapport sont fondées sur les données communiquées par l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles, qui ont servi de base aux travaux sur la problématique du partage des locaux. Ces données continuent à être affinées. Les Inspecteurs ont observé des variations entre cet ensemble initial de données centrales et les données sur les locaux qui leur ont été communiquées par certaines entités. Néanmoins, les données actualisées mises à disposition au moment de la finalisation du présent rapport ne modifient pas sensiblement les modèles et tendances générales décrits ici, comme on peut le voir à l'annexe V.

Les dépenses opérationnelles des Nations Unies se réfèrent aux dépenses totales du système des Nations Unies pour une année donnée. Pour plus d'informations, voir les statistiques financières du CCS pour le système des Nations Unies pour la période 2013-2017.

Les locaux sont « nationaux » s'il s'agit du bureau de pays d'une organisation et « infranationaux » si une autre mention est faite.

<sup>a</sup> Une opération de regroupement plus importante a eu lieu à Hanoi en 2017 avec l'inauguration de la Maison « verte » des Nations Unies. En 2020, la liste des locaux dans le pays comprend la Maison des Nations Unies, trois locaux non partagés au niveau national et quatre locaux non partagés au niveau infranational.

<sup>b</sup> Les mentions du Kosovo doivent être interprétées au sens de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité.

## Annexe II

### Bureaux partagés par des entités des Nations Unies avec des services gouvernementaux (2017-2018)

<i>Entités des Nations Unies</i>	<i>Nombre de locaux</i>
OMS	233
PNUD	156
FAO	76
ONUDI	20
UNOPS	18
ONU-Habitat	18
PAM	18
OIT	18
FNUAP	18
VNU	12
OACI	11
OIM	8
UNESCO	8
HCR	7
Tous les autres bureaux co-implantés dans des locaux gouvernementaux	31
<b>Total</b>	<b>652</b>

*Source* : Informations communiquées par l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles.

*Note* : Comme indiqué dans le corps du rapport, les données centralisées disponibles sur les locaux du système des Nations Unies sont limitées. Les annexes du présent rapport sont fondées sur les données communiquées par l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles, qui ont servi de base aux travaux sur la question du partage des locaux. Ces données continuent à être affinées. Les Inspecteurs ont observé des variations entre cet ensemble initial de données centrales et les données sur les locaux qui leur ont été communiquées par certaines entités. Néanmoins, les données actualisées mises à disposition au moment de la finalisation du présent rapport ne modifient pas sensiblement les modèles et tendances générales décrits ici, comme on peut le voir à l'annexe V.

## Annexe III

### Configuration des locaux des entités des Nations Unies dans les pays et les régions où se trouvent des équipes de pays des Nations Unies, par entité aux niveaux national, d'une zone et infranational/local (2017-2018)

	Niveau national ou d'une zone			Niveau infranational			Niveaux national, d'une zone et infranational		
	Locaux non partagés sans autre option	Locaux non partagés	Locaux communs	Locaux non partagés sans autre option	Locaux non partagés	Locaux communs	Locaux non partagés	Locaux communs	Ensemble des locaux
HCR	0	65	36	121	175	87	361	123	484
PNUD	0	25	123	33	81	120	139	243	382
UNICEF	0	68	52	40	101	69	209	121	330
PAM	0	54	25	48	105	47	207	72	279
OIM	0	64	27	30	75	36	169	63	232
FAO	0	52	33	19	59	39	130	72	202
FNUAP	0	31	80	7	42	38	80	118	198
OMS	0	48	33	38	42	37	128	70	198
Bureau de la coordination des affaires humanitaires	0	13	21	3	29	61	45	82	127
ONU-Femmes	0	23	43	1	4	17	28	60	88
UNOPS	0	24	22	8	17	13	49	35	84
OIT	0	33	23	6	11	10	50	33	83
ONUSIDA	0	25	45	0	3	5	28	50	78
ONUDC	0	17	21	6	11	14	34	35	69
UNESCO	0	26	19	0	10	13	36	32	68
HCDH	0	12	15	2	12	23	26	38	64
ONU-Habitat	0	12	25	0	6	7	18	32	50
ONUDI	0	13	27	0	6	3	19	30	49
VNU	0	3	24	16	2	4	21	28	49
FIDA	0	9	23	1	2	3	12	26	38

	Niveau national ou d'une zone			Niveau infranational			Niveaux national, d'une zone et infranational		
	Locaux non partagés sans autre option	Locaux non partagés	Locaux communs	Locaux non partagés sans autre option	Locaux non partagés	Locaux communs	Locaux non partagés	Locaux communs	Ensemble des locaux
PNUE	0	4	9	0	0	7	4	16	20
UNRWA	0	4	0	1	7	3	12	3	15
OACI	0	5	0	1	3	1	9	1	10
CNUCED	0	6	0	0	3	1	9	1	10
UIT	0	1	1	0	7	0	8	1	9
Fonds d'équipement des Nations Unies	0	2	5	0	1	1	3	6	9
CEA	0	2	0	0	3	3	5	3	8
CEPALC	0	3	2	0	2	0	5	2	7
OMI	0	4	1	0	0	2	4	3	7
CESAP	0	2	1	0	1	1	3	2	5
Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes	0	0	2	0	1	2	1	4	5
UPU	0	1	0	0	2	0	3	0	3
OMM	0	1	2	0	0	0	1	2	3
CESAO	0	0	0	0	2	0	2	0	2
CTI	0	2	0	0	0	0	2	0	2
OMPI	0	1	0	0	1	0	2	0	2
AIEA	0	0	1	0	0	0	0	1	1
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>655</b>	<b>741</b>	<b>381</b>	<b>826</b>	<b>667</b>	<b>1 862</b>	<b>1 408</b>	<b>3 270</b>

Source : Informations communiquées par l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles.

Note : Comme indiqué dans le corps du rapport, les données centralisées disponibles sur les locaux du système des Nations Unies sont limitées. Les annexes du présent rapport sont fondées sur les données communiquées par l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles, qui ont servi de base aux travaux sur la question du partage des locaux. Ces données continuent à être affinées. Les Inspecteurs ont observé des variations entre cet ensemble initial de données centrales et les données sur les locaux qui leur ont été communiquées par certaines entités. Néanmoins, les données actualisées mises à disposition au moment de la finalisation du présent rapport ne modifient pas sensiblement les modèles et tendances générales décrits ici, comme on peut le voir à l'annexe V.

## Annexe IV

**Locaux des entités des Nations Unies dans les pays et les zones où se trouvent des équipes de pays des Nations Unies, par groupe de pays établi sur la base des dépenses et du profil de risque (2017-2018)**

<i>Taille des opérations des Nations Unies</i>	<i>Groupe de pays</i>	<i>Dépenses totales dans tous les pays et zones de chaque groupe 2013-2017 (en millions de dollars des États-Unis et en pourcentage des dépenses totales)</i>	<i>Nombre total de locaux situés dans les pays et zones faisant partie du groupe</i>	<i>Nombre de locaux non partagés sans autre option et pourcentage de locaux dans chaque groupe</i>	<i>Nombre de locaux non partagés et pourcentage des locaux dans chaque groupe</i>	<i>Nombre de locaux communs et pourcentage des locaux dans chaque groupe</i>
Opérations représentant des dépenses inférieures à 40 millions de dollars (petite taille)	Groupe A (44 pays et zones)	911 (4 %)	238	8 % (19)	67 % (160)	25 % (59)
Opérations représentant des dépenses de 40 à 100 millions de dollars (taille moyenne)	Groupe B (38 pays et zones)	2 285 (11 %)	447	17 % (76)	68 % (302)	15 % (69)
Opérations représentant des dépenses supérieures à 100 millions de dollars (grandes)	Groupe C (34 pays et zones)	8 416 (41 %)	914	19 % (178)	63 % (572)	18 % (164)
	Groupe D (environnement à risque) (15 pays et zones)	9 170 (44 %)	658	16 % (108)	68 % (447)	16 % (103)
	Groupe C et D groupés (environnement à risque) (49 pays et zones)	17 586 (85 %)	1 572	18 % (286)	65 % (1 019)	17 % (267)
<b>Total</b>		<b>20 782</b>	<b>2 257</b>	<b>381</b> <b>17 %</b>	<b>1 481</b> <b>65 %</b>	<b>395</b> <b>18 %</b>

Source : Établi par le CCI sur la base d'informations communiquées par l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles.

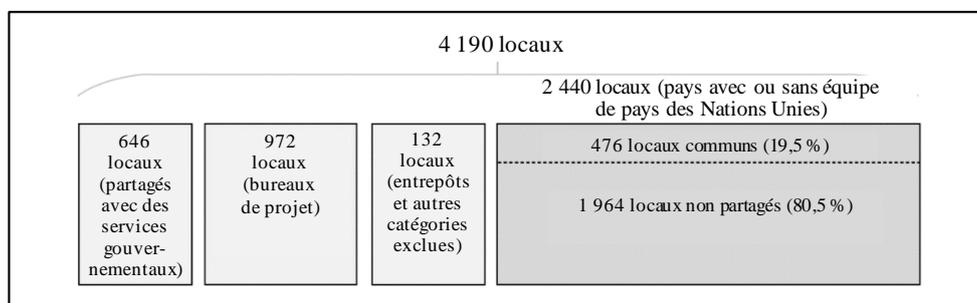
## Annexe V

### État actualisé des locaux des Nations Unies, tel qu'établi par l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles (2020)

La présente annexe est le fruit de l'analyse des dernières données extraites de la base de données sur les locaux du système de gestion de la sécurité des Nations Unies, réalisée comme suite à la demande formulée en mars 2020 par l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles. Il s'agissait de fournir aux équipes de pays des Nations Unies des chiffres actualisés dans le cadre du déploiement du plan de regroupement des locaux aux niveaux des pays et des zones, coordonné par le Bureau de la coordination des activités de développement.

L'état des locaux présenté ci-dessous renvoie aux figures IV et VI du rapport. Il reflète à peu près la même situation que celle décrite aux paragraphes 37 à 44. Au moment de la finalisation du présent rapport, les vérifications étaient toujours en cours et les données disponibles n'étaient pas suffisamment complètes pour permettre aux Inspecteurs de présenter le même niveau de ventilation que celui figurant dans les graphiques et tableaux fondés sur les chiffres de 2017-2018.

#### Locaux des Nations Unies recensés par l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles (2020)



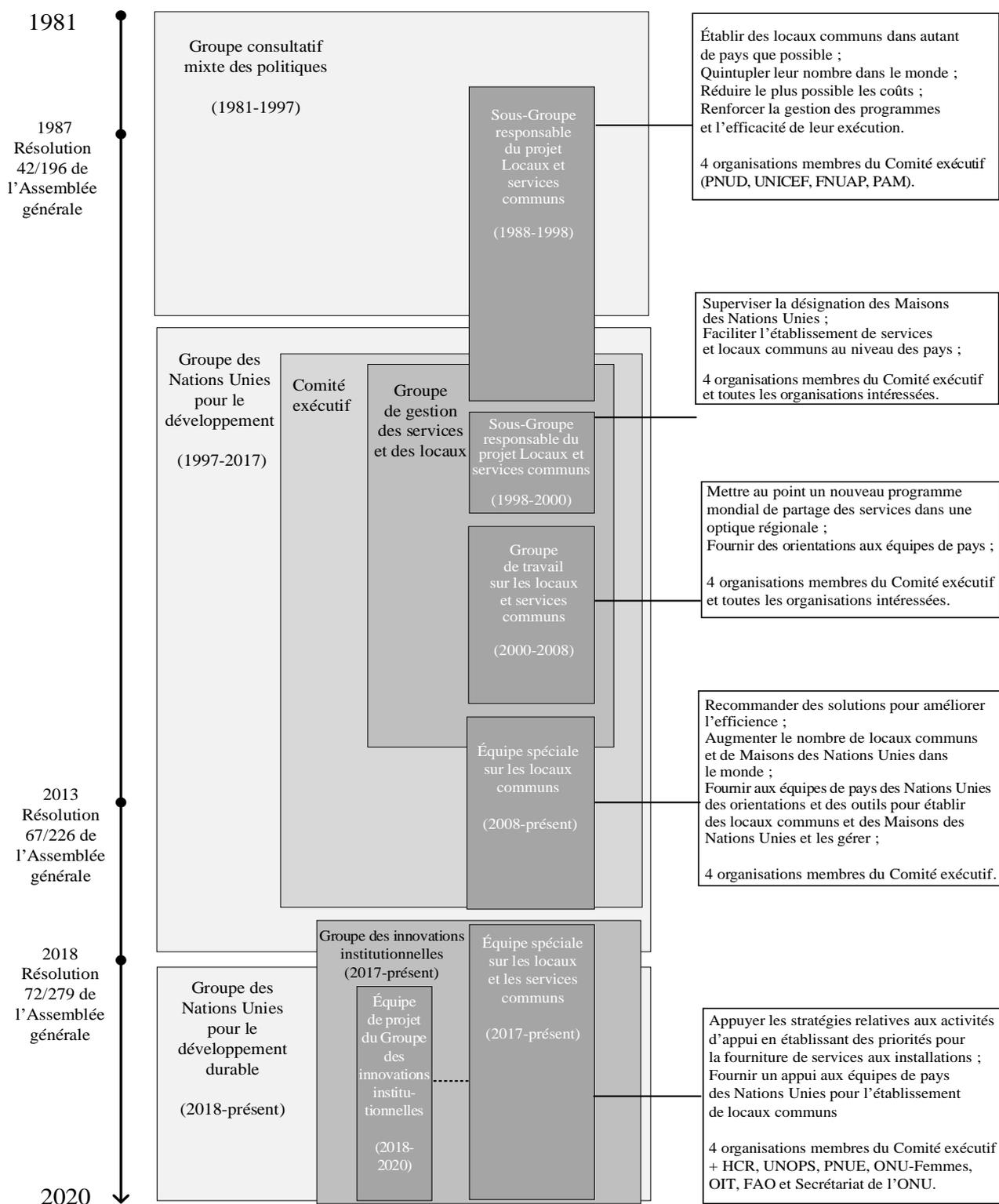
Source : Établi par le CCI sur la base d'informations communiquées par l'équipe de projet du Groupe des innovations institutionnelles en juin 2020.

L'analyse préliminaire des données de 2020 indique que le pourcentage de locaux communs dans le monde est passé d'environ 17 % à 19,5 % depuis 2017-2018. En outre, le nombre de bureaux partagés avec des services gouvernementaux et le nombre de bureaux de projet ont été ajustés.

Les nouvelles données indiquent également que le nombre moyen d'entités regroupées dans des locaux communs est de 4,2 au lieu de 3,6.

## Annexe VI

### Mécanismes interorganisations chargés de promouvoir le partage des locaux dans le système des Nations Unies (1988-2020)



Source : Établi par le CCI.

## Annexe VII

## Aperçu des mesures à prendre par les organisations participantes pour donner suite aux recommandations du Corps commun d'inspection

	Effet escompté	Organisation des Nations Unies, ses fonds et programmes														Institutions spécialisées et AIEA													
		CCS	ONU <sup>a</sup>	ONUSIDA	CNUCED	ITC	PNUD	PNUE	FNUAP	ONU-Habitat	HCR	UNICEF	ONUDC	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 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 checked="" 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 checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input 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"/>
Recommandation 1	a		L	L			L	L	L	L	L	L	L		L	L	L		L	L	L	L	L	L			L		L
Recommandation 2	d		E	E			E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E	E	E	E	E			E		E
Recommandation 3	h		E	E			E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E	E	E	E	E			E		E
Recommandation 4	c		E	E			E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E	E	E	E	E			E		E
Recommandation 5	f		E	E			E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E	E	E	E	E			E		E
Recommandation 6	h		L																										
Recommandation 7	d		E	E			E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E	E	E	E	E			E		E
Recommandation 8	a		E	E			E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E	E	E	E	E			E		E

**Légende :** L : Recommandation pour décision de l'organe délibérant      E : Recommandation pour décision par le chef de secrétariat

Recommandation : Cette entité n'est pas tenue de donner suite à la recommandation.

**Effet escompté :** a : amélioration de la transparence et de l'application du principe de responsabilité ; b : diffusion des bonnes/meilleures pratiques ; c : renforcement de la coordination et de la coopération ; d : renforcement de la cohérence et de l'harmonisation ; e : renforcement du contrôle et de la conformité ; f : amélioration de l'efficacité ; g : importantes économies financières ; h : amélioration de l'efficacité ; i : autres.

<sup>a</sup> Comme indiqué dans le document ST/SGB/2015/3.