



**Assemblée générale
Conseil économique et
social**

Distr.
GÉNÉRALE

A/51/124
E/1996/44
6 mai 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquante et unième session
Point 115 de la liste préliminaire*
EXAMEN DE L'EFFICACITÉ DU FONCTIONNEMENT
ADMINISTRATIF ET FINANCIER DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

Session de fond de 1996
Point 4 de l'ordre du jour
provisoire**
ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES DU SYSTÈME
DES NATIONS UNIES CONCERNANT LA
COOPÉRATION INTERNATIONALE POUR
LE DÉVELOPPEMENT

Locaux et services communs des organismes des Nations Unies
hors Siège

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social les observations du Comité administratif de coordination concernant le rapport du Corps commun d'inspection intitulé "Locaux et services communs des organismes des Nations Unies hors Siège" (A/49/629, voir aussi E/1996/43).

* A/51/50.

** E/1996/100, à paraître.

ANNEXE

Observations du Comité administratif de coordination

I. GÉNÉRALITÉS

1. L'Assemblée générale a abordé à maintes reprises la question des locaux et des services communs hors Siège, en particulier dans ses résolutions 44/211 du 22 décembre 1989, 46/219 du 20 décembre 1991, 47/199 du 22 décembre 1992 et 48/209 du 21 décembre 1993. Récemment, dans le cadre des préparatifs de l'examen triennal de 1995 des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, le Secrétaire général a formulé les recommandations ci-après :

"S'appuyant sur des résolutions antérieures, l'Assemblée générale pourrait recommander que, lorsque cela est économiquement viable, les organismes des Nations Unies occupent des locaux communs dans le pays. Elle pourrait en outre recommander que rien ne soit épargné pour mettre en place des services communs sur le terrain." (A/50/202, par. 105).

2. Dans sa résolution 50/120 du 20 décembre 1995, l'Assemblée générale a prié le Groupe consultatif mixte des politiques et, dans la mesure du possible, les institutions spécialisées, de s'employer à 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. Le Secrétaire général rendra compte pour commencer au Conseil économique et social, lors de sa session de fond de 1996, des mesures prises pour donner suite à cette demande.

II. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. Le rapport du Corps commun d'inspection (CCI), intitulé "Locaux et services communs des organismes des Nations Unies hors Siège", traite d'une question importante que les organismes des Nations Unies, les organisations qui en sont membres, leurs organes directeurs et les mécanismes interorganisations, notamment le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations (CCQPO) du Comité administratif de coordination (CAC) et le Groupe consultatif mixte des politiques, gardent en permanence à l'étude. Le Secrétaire général a rendu compte au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale des progrès réalisés à cet égard dans les rapports qu'il leur présente chaque année sur les activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies. De plus, comme on l'a noté plus haut, l'Assemblée générale a examiné cette question à diverses reprises et a fourni des directives aux organismes des Nations Unies. Un élément commun des décisions prises par l'Assemblée générale concerne la nécessité de veiller à ce que les mesures prises dans ce domaine n'entraînent pas de dépenses supplémentaires pour les gouvernements hôtes ou les organismes des Nations Unies^a. Le Groupe consultatif mixte des politiques a par conséquent concentré ses efforts ces dernières années sur la mise en place de locaux communs dans les pays où le coût des locaux était jugé élevé, et où l'utilisation de nouveaux locaux permettrait de réduire les dépenses mensuelles et faciliterait le regroupement des structures administratives.

4. La politique du Comité administratif de coordination (CAC) a consisté à appuyer chaque fois que possible le principe de l'utilisation de locaux communs par les organismes et programmes du système des Nations Unies. Quelques institutions spécialisées, notamment l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS), ne sont donc pas d'accord avec l'affirmation contenue au paragraphe 15 du rapport du CCI qui, à leur avis, prête à confusion et est inexacte dans les faits. La liste de locaux "communs" et de locaux "distincts" qui figure dans l'annexe au rapport du CCI ne permet pas de qualifier la "position" de la FAO en la matière de "position de principe", plus ou moins que celle d'autres institutions spécialisées et programmes des Nations Unies.

5. Le CAC convient que dans de nombreux cas, le partage de locaux et de services communs devrait permettre de faire des économies, mais recommande que l'on ne se fie pas trop aux analyses des coûts-avantages qui figurent dans les tableaux 4 et 5 du rapport. Ces tableaux contiennent des données sur la différence entre les coûts de location et les coûts de construction qui ne tiennent pas compte de l'amortissement des actifs immobilisés et semblent être fondés sur des hypothèses qui ne correspondent pas à la situation financière actuelle, en particulier en ce qui concerne les taux d'inflation prévus, les coûts de construction, le coût du capital, etc. Ces tableaux ne tiennent pas compte non plus du fait que dans de nombreux pays, des locaux sont mis à la disposition des organisations à titre gracieux ou que des contributions en espèces leur sont versées pour couvrir les frais de location.

6. Il convient par ailleurs de se préoccuper du problème que peuvent poser des engagements financiers à long terme à une époque où la situation financière de nombreuses organisations est précaire et le niveau de leurs ressources et des activités futures très incertain. Il importe donc de réunir davantage d'informations sur l'expérience acquise jusqu'ici en ce qui concerne les arrangements relatifs à la participation financière du secteur privé, les modalités juridiques régissant cette participation et les décisions prises par les organes délibérants des différentes organisations pour les autoriser à prendre des engagements à long terme qui pourraient être considérés comme des emprunts à long terme. Le programme relatif aux locaux communs devrait être fondé sur une analyse financière rigoureuse effectuée au cas par cas, compte tenu de l'expérience acquise ces dernières années par les participants au programme du Groupe consultatif mixte des politiques. Les futurs programmes de construction devraient être entrepris sur la base d'accords écrits conclus entre les organisations participantes. Ceux-ci devraient contenir des dispositions précises concernant la répartition des coûts de construction supplémentaires entre les participants et permettre de tenir compte de l'augmentation ou de la diminution des besoins des diverses organisations en matière de locaux en fonction de l'évolution de leurs activités.

7. Au paragraphe 76 de son rapport, le CCI déclare que la diversité des procédures et des règles administratives et financières entre les organisations apparaît comme un obstacle majeur à la centralisation des services d'appui aux programmes. Le CAC estime que la convergence l'emporte sur les divergences et que la diversité des règles et des procédures n'a pas empêché une collaboration active entre les organisations dans de nombreux lieux d'affectation.

8. De l'avis de certains membres du CAC, le rapport reflète exagérément l'expérience particulière des programmes et organismes des Nations Unies qui constituent le Groupe consultatif mixte des politiques et ignore de ce fait les besoins en locaux correspondant aux différents rôles que jouent les bureaux extérieurs des organisations et programmes représentés par les membres du Groupe consultatif mixte des politiques et ceux des institutions spécialisées qui, dans la plupart des cas, doivent tenir compte à la fois des aspects "opérationnels" et "normatifs" de leurs activités.

9. Si l'OMS appuie sans réserve le principe de l'utilisation de locaux communs sur le terrain, elle a fait observer que les activités de coopération technique et les fonctions d'appui qu'elle exerce au niveau des pays nécessitent fréquemment la présence de son représentant au Ministère de la santé ou à proximité. L'OMS continue par conséquent d'estimer que chaque situation devrait être examinée dans son contexte local afin que les intérêts du gouvernement hôte et ceux de l'organisation soient bien pris en compte lors du choix de l'endroit où seront installés les bureaux des représentants des organismes des Nations Unies sur le terrain.

10. Un autre problème relevé par les organismes des Nations Unies a trait au fait qu'en plusieurs endroits, le rapport semble assimiler les efforts de décentralisation ou l'harmonisation des procédures administratives, dans la mesure où cela est souhaitable ou possible, à la question de l'utilisation de locaux communs.

11. Les membres du CAC notent que le rapport porte à la fois sur les "locaux" et les "services" communs et dans ce dernier cas, établit une distinction utile entre les services axés sur les programmes et les services intéressant le personnel. En fait, il aurait été utile d'approfondir l'analyse de formules pratiques concernant cette dernière catégorie de services.

12. Compte tenu des observations générales formulées ci-dessus, le CAC réaffirme sa position fondamentale énoncée au paragraphe 14 du rapport du CCI, dont le Secrétaire général a déjà informé les États Membres dans les rapports mentionnés plus haut.

III. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 - Directives pour les institutions spécialisées

"Les institutions spécialisées devraient soumettre à nouveau à leurs organes directeurs respectifs les dispositions pertinentes des résolutions de l'Assemblée générale relatives aux locaux et services communs hors Siège et ces organes devraient donner des directives plus précises à leurs secrétariats respectifs sur la question qui fait l'objet du présent rapport, afin de s'acquitter des obligations conventionnelles découlant des Accords régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées, qu'ils ont conclus et ratifiés."

13. Les membres du CAC ont souligné que les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale sont régulièrement portées à l'attention de leurs organes directeurs.

14. Le CAC estime que les dispositions des Accords régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées dont il est question dans le rapport l'autorisent à participer, dans toute la mesure possible, à tout programme relatif à la mise en place de locaux et de services communs dans le cadre du système des Nations Unies. S'il est possible que des problèmes se posent sur le plan pratique, il ne semblerait pas y avoir d'obstacle de caractère juridique à cette participation, sauf peut-être des obstacles de caractère constitutionnel liés, par exemple, à la structure tripartite de l'Organisation internationale du Travail (OIT), que les organes délibérants ne seraient d'ailleurs en aucun cas habilités à modifier.

Recommandation 2 – Accord de représentation type

"En tant que Président du CAC, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies devrait engager des consultations avec toutes les parties concernées en vue de parvenir, autant que possible, à un nouvel accord de représentation type pour l'ensemble des représentations hors Siège des organismes des Nations Unies. Cet accord devrait notamment :

a) Reprendre, dans des dispositions concrètes relatives aux activités opérationnelles menées au niveau des pays, les articles pertinents des Accords régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées, qui prévoient que les organismes des Nations Unies doivent utiliser autant que possible des locaux et des services communs et ne pas se disputer les ressources disponibles et éviter tout double emploi dans leur utilisation;

b) Reprendre en les développant les résolutions de l'Assemblée générale relatives aux locaux et services communs hors Siège ainsi que les autres directives générales concernant les activités opérationnelles pour le développement, en mettant l'accent sur la nécessité d'intégrer le plus possible ces activités et sur les responsabilités et fonctions de coordination du Coordonnateur résident;

c) Contenir une disposition habilitant expressément les organismes des Nations Unies à fournir, lorsqu'il y a lieu, des services essentiels à leur personnel hors Siège sans restriction ni interdiction d'aucune sorte;

d) Tenir compte de la nécessité d'alléger la charge financière qu'entraîne, pour les gouvernements des pays à faible revenu et des pays les moins avancés, la présence, sur leur territoire, de représentations des organismes des Nations Unies."

15. Certains membres du CAC ont indiqué qu'ils souhaiteraient participer à l'élaboration d'un accord de représentation type, notamment des dispositions types d'un accord de représentation avec les gouvernements hôtes sur le terrain. Un tel accord devrait permettre de réduire le temps que les gouvernements et les organisations consacrent aux négociations et conduire à des accords mieux adaptés à la situation et aux besoins particuliers dans les pays concernés de même qu'aux besoins spécifiques des différentes organisations.

16. D'un autre côté, on a fait observer que l'adoption d'un nouvel accord de représentation type par les États Membres pourrait être un objectif très difficile à atteindre, dans la mesure où il supposerait la renégociation ou l'annulation d'accords conclus avec diverses organisations et divers programmes des Nations Unies. À cet égard, il convient de souligner de nouveau que les bureaux hors Siège des institutions spécialisées n'ont pas exclusivement pour but de fournir un appui à des activités "opérationnelles" mais doivent également appuyer la participation des pays à leurs activités "normatives" et la fourniture de services consultatifs techniques aux gouvernements hôtes.

Recommandation 3 – Comité administratif de coordination

"Vu les importants avantages financiers et autres que les organismes des Nations Unies tireraient de l'instauration, suggérée dans le présent rapport, d'un programme visant à mettre en place, partout dans le monde, des locaux et services communs, les chefs de secrétariat des organisations membres du CAC devraient, entre autres :

a) Constituer une équipe spéciale qui, avec le concours du sous-groupe responsable du projet "locaux et services communs", du Groupe consultatif mixte des politiques, serait chargée de définir puis de préciser la marche à suivre sur le plan juridique, financier et pratique pour exécuter ce programme dans le cadre d'une stratégie à moyen terme ou à long terme visant à réduire sensiblement les frais généraux de leurs programmes et projets hors Siège, et améliorer les services sociaux offerts au personnel hors Siège dans les lieux d'affectation où les conditions de vie et de travail sont difficiles. L'équipe spéciale devrait faire rapport au CAC à la session qu'il tiendra à l'automne 1995;

b) Étudier la possibilité de transformer le sous-groupe responsable du projet "locaux et services communs" en un sous-comité ou groupe du CAC, chargé de concevoir, mettre au point et exécuter le programme prévoyant la mise en place de locaux et services communs, qui est décrit dans le présent rapport. C'est l'équipe spéciale, visée plus haut à l'alinéa a), qui devrait élaborer le mandat de ce groupe et déterminer son mode de financement et de gestion ainsi que les ressources en personnel qu'il faudrait lui affecter;

c) Donner expressément pour instructions à leurs représentants hors Siège, compte tenu des recommandations 1 et 2, de participer activement aux pourparlers concernant la mise en place de locaux et services communs au niveau des pays et aux arrangements correspondants."

17. Le CAC est toujours d'avis que les mesures qu'il doit prendre devraient être fondées sur des discussions pratiques tenues entre tous les organismes intéressés dans les instances appropriées.

18. Le CAC estime que les organismes et programmes qui ne font pas partie du Groupe consultatif mixte des politiques devraient également participer à ces discussions. En ce qui concerne les recommandations tendant à constituer une équipe spéciale et à transformer le sous-groupe responsable du projet "Locaux et services communs" en un sous-comité ou groupe du CAC, le CAC considère que ses organismes subsidiaires, en particulier le CCQPO, qui s'occupe déjà des questions pertinentes, devraient continuer à le faire en consultation, selon que de besoin, avec d'autres organismes comme le Comité consultatif pour les questions administratives (CCQA). Il faudrait par conséquent éviter de créer de nouveaux organes. Il convient, de plus, d'attirer de nouveau l'attention sur la différence fondamentale qui existe entre les membres du Groupe consultatif mixte des politiques et les institutions spécialisées, qui a une influence considérable sur leurs besoins en matière de représentation sur le terrain.

19. Les membres du CAC partagent les vues formulées par le Secrétaire général dans son rapport sur l'examen triennal des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, telles qu'elles sont reproduites plus haut, au paragraphe 1.

Note

^a Au paragraphe 42 de sa résolution 47/199, l'Assemblée générale a tenu compte du facteur coût et indiqué qu'il convenait d'atteindre l'objectif de l'augmentation du nombre des locaux communs et du regroupement des structures administratives sans qu'il en résulte des coûts supplémentaires pour le système des Nations Unies ni pour les pays en développement.
