

Services d'appui administratif

Le rôle des centres de services dans la refonte des modalités de prestation de services administratifs

Rapport établi par

Jeremiah Kramer

Corps commun d'inspection

Genève, 2016



Nations Unies

Services d'appui administratif

Le rôle des centres de services dans la refonte des modalités de prestation de services administratifs

Rapport établi par

Jeremiah Kramer

Corps commun d'inspection



Nations Unies, Genève 2016

Résumé

Services d'appui administratif : le rôle des centres de services dans la refonte de la prestation de services administratifs **JIU/REP/2016/11**

Le principal objectif de l'examen était d'étudier les méthodes et pratiques des organismes des Nations Unies dans la refonte de leurs modalités de prestation de services d'appui administratif grâce à l'utilisation de services partagés et de centres de services. Le présent rapport est le résultat des efforts déployés par les entités du système des Nations Unies, notamment à l'injonction de leurs organes délibérants, en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficacités des services d'appui administratif. De nombreux organismes ont abouti à la conclusion que la reproduction des fonctions d'appui administratif à divers endroits détourne des ressources des priorités prescrites, ce qui a amené certains d'entre eux à regrouper diverses fonctions transactionnelles administratives. Il examine les résultats obtenus par des organismes des Nations Unies qui ont effectué des changements à cette fin en mettant sur pied des services partagés (par le biais du regroupement de la prestation de services en un nombre plus restreint d'endroits), en les regroupant dans des centres de services et en les localisant dans des lieux d'affectation où les frais sont moins élevés. Même lorsque le regroupement n'était pas l'un des objectifs poursuivis, certains organismes ont transféré des fonctions afin de réaliser des économies.

Principales constatations et conclusions

Compte tenu des réponses à un questionnaire diffusé dans l'ensemble du système, sept organismes qui avaient mis en place des centres de services mondiaux ou avaient l'intention de le faire ont été recensés ; il s'agit de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), du Programme alimentaire mondial (PAM), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS). Ces organismes ont certaines caractéristiques en commun, en ce sens qu'elles exercent leurs activités à une échelle relativement grande, assument des fonctions opérationnelles et ont de vastes réseaux et programmes sur le terrain, de sorte que leurs besoins de services sont particulièrement complexes. Le PAM a, par la suite, décidé de ne pas procéder pour l'instant à la mise en place du centre de services mondial qu'il avait initialement envisagé de créer, mais ce projet est examiné dans le présent rapport étant donné que l'approche dont il a fait l'objet offre un éclairage précieux sur la démarche suivie. Les données d'expérience recueillies par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies à l'occasion de la mise en place du Centre de services régional d'Entebbe (Ouganda) ont été prises en compte parce que ce centre revêt un caractère distinct en ce qui concerne le partage de services, qu'il a dû faire face à des difficultés importantes pendant sa phase de mise en place, ce qui en fait une source d'indications précieuses, et qu'il a fait l'objet d'une série d'examen qui ont permis de tirer des enseignements utiles.

Dans le présent contexte, l'expression « services partagés » désigne les services couramment utilisés fournis par un groupe faisant partie d'un organisme, par opposition à ceux qui sont fournis selon les mêmes modalités dans de multiples unités. Il ne s'agit pas là, à proprement parler, d'un partage interinstitutions, bien que la coopération interinstitutions constitue un aspect important des efforts déployés par le système des Nations Unies pour améliorer l'efficacité et l'efficacités administratives. Dans sa résolution 67/226, par exemple, l'Assemblée générale a présenté un programme ambitieux visant à regrouper les services d'appui au niveau des pays et a envisagé la possibilité de créer des centres de services communs et de fournir des services d'appui communs aux niveaux des pays, des régions et des sièges dans les principaux domaines d'appui administratif, en prenant comme base un cadre réglementaire unifié. Elle a également lancé un appel pour que des investissements soient effectués dans la rationalisation de leurs activités au niveau interne.

Bien que, dans l'idéal, les mesures internes et interorganisations devraient être examinées ensemble, le Corps commun d'inspection (CCI) a fait preuve de sens pratique en déterminant qu'il serait plus réaliste de les examiner par phases successives. La coopération interinstitutions, compte tenu de ses formes multiples, des diverses parties prenantes et de la vaste gamme d'acteurs intergouvernementaux en cause, nécessite que l'on y consacre tout le temps et toutes les ressources que justifie un sujet aussi complexe.

En 2009, le CCI a publié un rapport intitulé « La délocalisation au sein des organismes des Nations Unies », dans lequel il a examiné les premiers résultats obtenus par la FAO, le HCR, l'OMS et le PAM dans le transfert de leurs services d'appui administratif et la création de centres de services dans des lieux d'affectation moins coûteux que leurs villes sièges. Comme ce rapport a été publié peu de temps après la création des centres de services du HCR, de la FAO et de l'OMS, il était trop tôt pour évaluer les résultats obtenus.

Le présent rapport constate que le regroupement des fonctions d'appui administratif et leur exercice dans des centres de services situés à des endroits où les coûts sont moins élevés ont été principalement motivés par la nécessité de réaliser des économies, bien que d'autres raisons aient également été prises en compte. Le Centre de services régional, par exemple, a été proposé principalement pour réduire l'empreinte des missions et le nombre des civils en poste dans des endroits dangereux. La FAO, l'OMS, le PNUD (en particulier dans le cadre des mesures liées aux centres de services qui ont été prises lors de sa transformation structurelle) et l'UNICEF ont tous considéré que la réduction des coûts est un aspect important, mais à des degrés divers et à des moments différents, ils ont tous indiqué qu'ils poursuivaient également d'autres objectifs, au nombre desquels l'amélioration de la qualité des services, la spécialisation, la réduction des risques et le recentrage des activités de terrain sur les missions à mener. L'examen révèle que les économies suscitent en général beaucoup plus d'attention que l'obtention d'améliorations qualitatives, en particulier de la part des organes intergouvernementaux.

Le présent examen vise à rendre compte des données d'expérience accumulées à ce jour en vue de recenser les pratiques optimales et les secteurs qui appellent de nouvelles améliorations. Il examine l'expérience acquise dans l'élaboration d'études de viabilité et d'analyses coûts-avantages, la sélection de sites, la valorisation des avantages, la définition des modalités de gouvernance, l'évaluation des résultats et le règlement des problèmes de gestion des ressources humaines rencontrés. Des observations préliminaires sur la coopération interinstitutions sont également formulées. Outre le fait qu'il présentera des détails complémentaires sur ces questions thématiques dans les chapitres suivants, l'Inspecteur appelle l'attention sur les conclusions générales suivantes :

a) En regroupant les services dont ils ont besoin, les organismes des Nations Unies s'orientent dans la bonne direction en envisageant de partager (regrouper) ces services, de créer des centres de services et d'implanter ces centres dans des lieux à faible coût, selon des principes bien établis dont l'application peut se traduire, ainsi que cela a été prouvé par le passé, par des gains appréciables sur le plan de l'efficacité ;

b) L'accent a généralement été mis, dans les exposés présentés aux organes directeurs, sur les avantages de la réinstallation dans des lieux d'affectation à faible coût, sans qu'une attention suffisante soit accordée aux résultats d'une analyse visant à définir clairement les possibilités offertes par l'amélioration des processus métier et par le regroupement des prestations de services (services partagés) ; cela ne veut cependant pas dire qu'une telle analyse, dans les cas où elle a été réalisée, n'a pas apporté d'éléments utiles pour la prise de décisions ;

c) L'intégration du changement et la valorisation des avantages demandent des investissements et prennent du temps. La seule recherche d'économies à court terme peut dénoter un manque de clairvoyance et risquer de produire des résultats contraires à l'objectif visé. Une conclusion qui s'impose avec force a trait à l'importance que revêt un engagement durable pris au plus haut niveau ;

d) Les difficultés que présente le transfert de services dans des lieux d'affectation à faible coût ne doivent pas être sous-estimées. Le risque de perte de mémoire institutionnelle est réel, les dépenses afférentes aux taux de roulement élevés, à la formation et au maintien du dialogue entre les sièges et les centres de services ont été difficiles à quantifier, et les problèmes de gestion des ressources humaines ne manquent pas. Bien que ces considérations ne doivent pas dissuader les responsables d'envisager des changements de lieu, elles indiquent qu'il y aurait intérêt à ce que les études de viabilité consacrées à de tels projets soient convaincantes ;

e) Le rôle joué par les organes délibérants est variable, certains d'entre eux participant à toutes les activités entreprises au niveau des processus, tandis que d'autres laissent toute latitude à l'administration. Étant donné que cela dépend de la relation de gouvernance existant entre un organe délibérant et le secrétariat correspondant, il ne serait pas réaliste de préconiser une approche uniforme ;

f) Des partenariats actifs entre clients et prestataires de services, où chacun s'acquitte de la tâche qui lui est dévolue, ne peuvent que s'avérer bénéfiques pour les services partagés. Le souci du service à la clientèle et la gestion des résultats n'ont pas reçu toute l'attention qu'ils méritaient, mais des initiatives salutaires prises par l'UNICEF, le PNUD, la FAO et le Centre de services régional montrent que l'accent est de nouveau mis sur le service à la clientèle et les améliorations permanentes ;

g) La coopération interinstitutionnelle concernant les centres de services mondiaux est à la traîne de celle qui s'est établie au niveau des pays, ainsi que de celle, étendue, qui est reflétée par d'autres aspects des dispositifs de prestation de services mondiaux.

Études de viabilité, analyse coûts-avantages et valorisation des avantages

Bien que cela ne soit pas uniformément applicable à chaque organisme, on constate que certaines études de viabilité ont tendance à mettre l'accent sur les avantages découlant de la réinstallation plutôt qu'à analyser les facteurs permettant de réaliser des gains d'efficacité et de productivité. L'amélioration des processus métier, le regroupement des points de prestation de services et la réinstallation dans des lieux d'affectation à faible coût sont des notions distinctes qui sont souvent citées ensemble. Les chefs de secrétariat devraient être conscients des différences qui existent entre elles, pour éviter que la réinstallation ne soit considérée à tort comme un moyen de les mettre toutes trois en œuvre.

Une réduction du temps de travail du personnel chargé des fonctions d'appui administratif est souvent un aspect important de l'étude de viabilité et de l'analyse coûts-avantages. En outre, il arrive fréquemment que la réduction des effectifs et les gains de temps obtenus soient regroupés. Les études de viabilité devraient établir une distinction entre les avantages financiers, sous la forme des fonds dégagés, et le temps de travail du personnel mis à disposition en vue d'une éventuelle réaffectation.

Il n'est pas indispensable que le regroupement des points de prestation de services et leur réinstallation dans des lieux d'affectation à faible coût soient effectués en une seule fois. Les organismes qui fournissent des services en mode fortement décentralisé à partir de divers endroits peuvent juger préférable de commencer par regrouper ces services dans les lieux d'affectation existants afin d'être en mesure d'améliorer et de normaliser les processus avec un personnel déjà bien au courant de la marche à suivre. Cela pourrait faciliter la réalisation d'autres opérations de regroupement et de réinstallation au cas où cela serait jugé nécessaire par la suite.

En général, les organismes ont évalué une série d'options pour la réinstallation de leurs services et examiné des facteurs similaires, tels que les dépenses de personnel, l'offre de main-d'œuvre qualifiée, la fiabilité des infrastructures informatiques et de communications, et la sécurité. Les décisions qu'ils prennent reflètent le jugement auquel leur direction a abouti, plutôt que les résultats de l'application de critères pondérés. Les stimulants offerts par les autorités des pays hôtes et les privilèges et immunités accordés sont des facteurs importants. La façon dont ces pays s'acquittent de leurs engagements n'a pas été uniforme.

Les écarts de salaire utilisés par les organismes (par exemple, la FAO, l'OMS et le HCR) pour projeter les économies qui pourraient être réalisées en transférant certaines fonctions du siège aux lieux d'implantation des centres de services ont jusqu'à présent été une source d'arguments probants, dont la validité s'est même renforcée dans certains cas. Néanmoins, il serait incorrect d'en conclure que le montant total des économies réalisées serait aussi élevé que la différence entre les coûts salariaux. Cela tient au fait que toutes les dépenses encourues ne sont pas systématiquement prises en compte. Les chefs de secrétariat devraient assurer un suivi des dépenses encourues et des avantages obtenus, et être en mesure d'en rendre compte.

La valorisation des avantages nécessite une gestion active. Par exemple, l'amélioration de l'efficacité des processus, la suppression des postes superflus et la réaffectation du temps dégagé par la réduction des tâches administratives exigent toutes des mesures de gestion distinctes. Des plans de valorisation des avantages devraient être établis.

Gestion des résultats

La mesure des résultats est une fonction qui gagnerait à être améliorée. Les lacunes observées à ce niveau compromettent l'application du principe de responsabilité et la capacité d'apporter des améliorations. Le manque d'investissements dans des outils et systèmes conçus pour faciliter l'analyse décisionnelle et la communication des informations constitue un obstacle important. Les facteurs entrant en compte dans la détermination des attentes en matière de résultats sont souvent mal définis. Dans la plupart des cas, les indicateurs de résultats sont formulés en fonction de ce que les organismes s'estiment capables de faire, plutôt que de normes définies selon des critères objectifs élaborés en se fondant sur l'expérience pratique. L'attention ponctuelle que l'on peut consacrer à la façon dont un centre de services exécute les tâches qui lui reviennent dans le cadre d'un processus ne permet pas de disposer d'un tableau reflétant fidèlement une situation donnée. Une vue d'ensemble est nécessaire, étant entendu que les divers acteurs doivent assumer les responsabilités allant de pair avec les parties du processus qu'ils contrôlent.

Gouvernance

L'appui accordé par les hauts responsables pour promouvoir et impulser les changements souhaités est important. La détermination dont ont fait preuve l'Administrateur du PNUD, le Haut-Commissaire pour les réfugiés et les directeurs généraux de l'UNICEF et de l'UNOPS a, de l'avis général, été un facteur clef en permettant aux parties prenantes de maintenir leur attention sur les objectifs à accomplir et de faire preuve de cohésion dans leurs efforts. Si un tel engagement ne peut être maintenu au plus haut niveau, il est inévitable que l'effet contraire se produise.

En ce qui concerne la gestion des centres de services et les rapports hiérarchiques qui y sont instaurés, on a constaté que deux modalités fondamentales étaient en présence, à savoir l'extension du siège, étant entendu que les services fonctionnels relèvent de ce dernier, et l'indépendance opérationnelle. Les mentalités ont évolué en faveur de cette seconde option, qui privilégie la mise en place de centres indépendants chargés de la fourniture des services requis. C'est cette formule qui est actuellement utilisée par l'OMS, le Centre de services régional, la FAO, l'UNICEF et le PNUD. L'expérience du Centre de services régional renforce l'argument selon lequel les centres de services devraient avoir des caractéristiques institutionnelles et des budgets distincts.

Le degré de participation des organes délibérants aux activités consacrées aux centres de services varie fortement. Il est possible qu'il ne soit ni réaliste ni souhaitable d'envisager une approche uniforme, étant donné que chaque organisme se caractérise par son propre contexte institutionnel et les relations qui existent entre son chef de secrétariat et son organe délibérant. Toutefois, les organes consultatifs techniques devraient examiner les résultats obtenus suite à la réforme des services administratifs.

Gestion des ressources humaines

La mise en place et le fonctionnement de centres de services dans des lieux d'affectation à faible coût présentent des difficultés particulières du point de vue des ressources humaines. Les problèmes à surmonter pour engager et conserver des agents recrutés sur le plan local sont reflétés par les taux élevés de roulement du personnel. Les responsables considèrent que les normes rigides régissant les conditions d'emploi du personnel de l'Organisation des Nations Unies contribuent à aggraver encore les problèmes d'effectifs. Ils estiment également que les membres du personnel recrutés sur le plan international sont difficiles à engager et à conserver étant donné que le travail à accomplir dans les centres de services est considéré comme faisant partie des tâches de second rang, sans grande importance et n'ayant qu'un rapport lointain avec la vocation première de l'Organisation. En Malaisie et en Hongrie, la faible indemnité de poste prévue a un effet dissuasif sur les fonctionnaires recrutés sur le plan international qui doivent faire face à des dépenses à l'étranger, par exemple pour assurer la subsistance de leur famille ou acquitter les frais de scolarité de leurs enfants. Les chefs de secrétariat sont instamment invités à élaborer des stratégies de conservation du personnel et à envisager la mise en place de mécanismes permettant les échanges de fonctionnaires recrutés sur le plan local entre organismes des Nations Unies situés dans un même lieu d'affectation.

Certains organismes sont profondément touchés par la perte d'une partie de leur mémoire institutionnelle, un problème qui devient particulièrement grave lorsque des tâches dépendant de ressources humaines, considérées jusqu'alors comme relevant de processus transactionnels, exigent en réalité des connaissances et des raisonnements faisant appel à la culture institutionnelle. D'autres y voient l'occasion de renforcer la culture du service.

Les administrateurs recrutés sur le plan national assument diverses fonctions qui n'ont souvent aucun rapport avec le critère relatif au contenu national. Une place de plus en plus importante leur est accordée dans les stratégies de dotation en effectifs des centres de services. Ces centres montrent qu'il est nécessaire d'actualiser les critères applicables à l'utilisation des administrateurs recrutés sur le plan national car ils révèlent que les organismes ont besoin d'emplacements à partir desquels ils peuvent fournir des services au-delà des frontières nationales. Des mesures doivent être prises pour répondre aux besoins des organismes qui souhaitent bénéficier des compétences professionnelles spécialisées d'agents recrutés sur le plan national afin d'assumer des fonctions ne présentant pas uniquement une dimension nationale ou exigeant que leur titulaire ait la nationalité du pays hôte.

Gestion du changement

Les interlocuteurs soulignent tous que la gestion du changement ne saurait être sous-estimée, et demandent que des ressources compétentes, fiables et suffisantes soient consacrées à l'exercice de cette fonction. Les chefs de secrétariat devraient veiller à ce qu'un processus rigoureux de gestion du changement, un plan de communication et des programmes de formation soient réalisés pour faciliter le lancement du nouveau modèle d'activité et gérer la résistance au changement. Toutefois, l'expérience montre que la gestion du changement est difficile à mettre en œuvre, même si son importance est largement comprise. Les organismes sont souvent dépourvus des capacités et des compétences nécessaires.

La prestation des services administratifs et le système des Nations Unies

Dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, l'accent mis sur les approches intégrées suscite un regain d'intérêt pour les perspectives de poursuivre l'intégration à un moment où l'infrastructure opérationnelle en place offre la preuve que les organismes des Nations Unies disposent des moyens pratiques de travailler ensemble. Dans sa résolution 67/226, l'Assemblée générale avait déjà transmis un message fort pour exprimer son appui aux mesures visant à réduire la présence des services administratifs au niveau des pays et à regrouper les activités d'appui. Une étroite collaboration interinstitutions existe déjà, mais le Secrétaire général signale que les progrès réalisés dans l'implantation, au niveau des pays, de structures plus unifiées pour la prestation des services administratifs n'ont pas été suffisants en raison de la présence de goulets

d'étranglement et d'une résistance au niveau de la mise en œuvre¹. Bien que des rapports de coopération commencent à s'établir au cas par cas entre les centres de services, il serait presque vain de chercher, dans ceux qui fonctionnent à l'échelle mondiale, la moindre trace d'efforts déployés systématiquement entre les organismes pour planifier, créer ou faire fonctionner des services dans l'intérêt commun ou pour permettre aux organismes de profiter des infrastructures et des capacités mises en place par d'autres. Toutefois, compte tenu de l'importance de cet aspect, la recherche de solutions dans ce sens a été reconnue comme l'une des priorités du prochain plan stratégique du Comité de haut niveau sur la gestion.

Le rapport recense trois difficultés à surmonter pour accomplir de nouveaux progrès. Elles méritent un surcroît d'attention. Il s'agit en l'occurrence de savoir si la couverture organisationnelle des résolutions relatives à l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies est suffisante, de définir le lien entre la coopération au niveau des pays et la prestation de services au niveau mondial, et de déterminer les rapports de responsabilité existant entre les orientations fournies par les organes délibérants en ce qui concerne, d'une part, le regroupement et l'harmonisation des services administratifs et, d'autre part, les activités exécutées par la suite.

Par l'intermédiaire du Comité de haut niveau sur la gestion et du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM), une étroite coopération s'établit en ce qui concerne la prestation de services au niveau des pays. Au sein du Comité lui-même, de nombreuses activités sont entreprises en coopération par l'entremise de groupes de travail orientés vers les aspects fonctionnels. Une mesure concrète qu'il vaudrait la peine d'envisager dès maintenant consisterait à compléter ces efforts en créant un flux de travail horizontal sur les prestations de services.

Recommandations

Recommandation 1

Les chefs de secrétariat des organisations qui disposent de centres de services mondiaux devraient définir et fournir les outils et les systèmes nécessaires pour contribuer à assurer le suivi efficace du service à la clientèle et promouvoir l'utilisation de l'informatique décisionnelle pour la mesure des résultats, l'obtention de nouvelles améliorations et la poursuite des comparaisons par rapport aux critères de référence.

Recommandation 2

Les chefs de secrétariat des organismes qui disposent de centres de services mondiaux devraient définir des repères en matière d'efficience en se fondant sur des normes objectives et veiller à ce que les objectifs visés en matière de résultats soient progressivement ajustés pour les atteindre.

Recommandation 3

Les chefs de secrétariat devraient, dans un délai d'un an, définir les responsabilités assumées dans l'application de mesures visant à produire des améliorations soutenues et à modifier les processus, et faire en sorte que les dispositions relatives à la gouvernance et à la gestion des centres de services établissent clairement le rôle des directeurs de ces centres.

Recommandation 4

Les organes délibérants, dans le cadre de leurs fonctions de suivi et de contrôle, devraient demander à leurs organes consultatifs techniques d'étudier les résultats, notamment en ce qui concerne les avantages obtenus, de la réforme des services administratifs lors de l'examen des projets de budget des organismes concernés, en commençant par le prochain cycle budgétaire.

¹ A/71/63-E/2016/8, par. 230.

Recommandation 5

L'Assemblée générale devrait, à la suite de l'examen actuellement mené sur toutes les catégories de personnel par la Commission de la fonction publique internationale, prendre les mesures voulues, si possible à sa soixante-douzième session, pour répondre aux besoins des organismes en matière de recrutement, sur le plan local, d'un personnel ayant une expérience à l'international.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Résumé.....		iii
Abréviations		xii
I. Introduction	1–16	1
A. Objectifs et portée de l'examen	6–10	2
B. Démarche.....	11–16	3
II. Évolution des centres de services dans le système des Nations Unies	17–32	4
A. Contexte.....	17–20	4
B. Organisations dotées de centres de services mondiaux.....	21–28	4
C. Moteurs du changement.....	29–30	7
D. Principales constatations.....	31–32	8
III. Études de viabilité et analyses coûts-avantages	33–45	10
A. Démarche.....	33–40	10
B. Considérations relatives aux lieux d'implantation	41–45	13
IV. Fonctions à assumer par les centres de services	46–49	15
V. Valorisation des avantages	50–63	19
A. Valorisation des avantages et établissement de rapports à leur sujet	50–56	19
B. Analyses des avantages découlant de l'arbitrage des coûts de main-d'œuvre	57–63	21
VI. Gestion et mesure des résultats	64–79	26
VII. Gouvernance	80–90	31
VIII. Gestion des ressources humaines	91–114	36
A. Personnel concerné	93–95	36
B. Rétention et recrutement	96–105	37
C. Recours à des administrateurs recrutés sur le plan national.....	106–114	38
IX. Gestion du changement	115–118	41
X. La fourniture de services administratifs et le système des Nations Unies	119–127	43
XI. Enseignements tirés de l'expérience	128–138	46
Annexe		
I. Vue d'ensemble des mesures que les organismes participants sont appelés à prendre conformément aux recommandations du Corps commun d'inspection JIU/REP/2016/11		48

Abréviations

CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
GNUD	Groupe des Nations Unies pour le développement
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OMS	Organisation mondiale de la Santé
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

I. Introduction

1. Le Corps commun d'inspection (CCI) a inscrit un examen portant sur divers aspects des services d'appui administratif à son programme de travail pour 2016. Ce projet est le résultat des efforts déployés par les entités du système des Nations Unies, notamment à l'injonction de leurs organes délibérants, en vue de modifier la façon dont elles fournissent leurs services d'appui administratif. La présente étude examine les résultats obtenus par les organismes des Nations Unies qui ont effectué des changements à cette fin en mettant sur pied des services partagés (par le biais du regroupement des prestations en un nombre plus restreint d'endroits), en les regroupant dans des centres de services et en les transférant dans des lieux d'affectation où les frais sont moins élevés que dans les villes sièges.

2. Ces initiatives ont été entreprises en vue d'augmenter l'efficacité, de réduire les coûts, de normaliser les procédures, d'atteindre un niveau de spécialisation plus élevé et d'améliorer la qualité des services. Elles sont rendues possibles par de nouveaux progiciels de gestion intégrés qui permettent d'accorder moins d'importance aux lieux d'affectation dans le cas de certaines tâches, et de se faire une vue d'ensemble d'un organisme grâce à laquelle il est possible de planifier la mise en place de services d'appui administratif efficaces et efficaces. De nombreux organismes ont abouti à la conclusion que la reproduction de fonctions d'appui administratif à divers endroits détourne des ressources des priorités prescrites, ce qui a amené certains d'entre eux à regrouper diverses fonctions transactionnelles administratives. Même lorsque le regroupement n'était pas l'un des objectifs poursuivis, certains organismes ont transféré des fonctions afin de réaliser des économies.

3. Bien que la présente étude porte principalement sur les mesures que les organismes ont prises au niveau interne, la coopération interinstitutions est un aspect important des efforts déployés par le système des Nations Unies pour améliorer l'efficacité et l'efficience de ses services administratifs. Dans sa résolution 67/226, qui concerne l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement, l'Assemblée générale a présenté un ambitieux programme pour le regroupement des services d'appui, notamment en proposant d'envisager la possibilité de créer des centres de services communs et des services d'appui communs au niveau des pays, des régions et des sièges qui soient fondés sur un ensemble cohérent de règles. Elle a également lancé un appel pour que des investissements soient effectués dans la rationalisation des activités des organismes au niveau interne.

4. Le présent rapport traite des initiatives entreprises au niveau interne dans les organismes. Bien qu'il existe sans aucun doute un lien entre ce que les organismes décident de faire de leur propre initiative et ce qu'ils font en coopération avec d'autres partenaires des Nations Unies, le Corps commun d'inspection (CCI) a fait preuve de sens pratique en déterminant qu'il serait plus réaliste d'examiner ces types d'initiatives par phases successives. La coopération interinstitutions, compte tenu de ses formes multiples, des diverses parties prenantes et de la vaste gamme d'acteurs intergouvernementaux en cause, nécessite que l'on y consacre tout le temps et toutes les ressources que justifie un sujet aussi complexe. Bien qu'il soit envisagé d'examiner les possibilités de renforcer la coopération interinstitutions à une date ultérieure, des observations préliminaires sont formulées sur cette question aux paragraphes 119 à 127 ci-après.

5. En 2009, le CCI a publié un rapport intitulé « La délocalisation au sein des organismes des Nations Unies »². Il a examiné les premiers résultats obtenus par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et le Programme alimentaire mondial (PAM) en ce qui concerne la réinstallation de leurs services d'appui administratif et la mise en place de centres de services dans des lieux d'affectation moins coûteux hors siège. Il a énoncé des aspects qui devraient être pris en compte dans la planification et la mise en œuvre de ces initiatives.

² JIU/REP/2009/6.

Comme ce rapport a été publié peu de temps après la création des centres de services, il était trop tôt pour évaluer les résultats obtenus ou l'évolution qu'ils avaient suivie.

A. Objectifs et portée de l'examen

6. Le principal objectif de l'examen était d'étudier les méthodes et pratiques des organismes des Nations Unies dans la refonte de leurs modalités de prestation de services d'appui administratif grâce à l'utilisation de services partagés et de centres de services.

7. Compte tenu des réponses reçues à un questionnaire diffusé dans l'ensemble du système, sept organismes qui avaient mis en place des centres de services mondiaux ou avaient l'intention de le faire à l'époque ont été recensés ; il s'agit de la FAO, du HCR, de l'OMS, du PAM, du PNUD, de l'UNICEF et de l'UNOPS. Le PAM a, par la suite, décidé de ne pas procéder pour l'instant à la mise en place du centre de services mondial qu'il avait initialement envisagé de créer, mais ce projet est examiné dans le présent rapport étant donné que l'approche dont il a fait l'objet offre un éclairage précieux sur la démarche suivie. Les données d'expérience recueillies au sujet du Centre de services régional d'Entebbe (Ouganda) ont été prises en compte parce que ce centre revêt un caractère distinct en ce qui concerne le partage de services, qu'il a dû faire face à des difficultés importantes pendant sa phase de mise en place, ce qui en fait une source d'indications précieuses, et qu'il a fait l'objet d'une série d'examen qui ont permis de tirer des enseignements utiles.

8. Cet examen recense les bonnes pratiques, les enseignements tirés et les secteurs qui appellent de nouvelles améliorations. Pour ce faire, il analyse les facteurs qui constituent les vecteurs de ces initiatives, à savoir les fonctions exercées dans les centres de services, les études de viabilité, les analyses coûts-avantages et la valorisation des avantages, les modalités de gouvernance, la mesure des résultats, et les aspects de la gestion des ressources humaines jouant un rôle dans les modifications projetées. Il appelle l'attention sur certains problèmes qui se font jour au lieu de tenter d'établir une liste complète de tous les éléments à prendre en compte lors de la création de services partagés et de centres de services. Des observations complémentaires se rapportant exclusivement aux différents organismes figurent dans les encadrés 1 à 7 ci-dessous. Un grand nombre des enseignements que les organismes ont dit avoir tirés sont décrits dans le dernier chapitre.

9. Au cours de l'examen, on s'est efforcé de déterminer la façon dont d'autres organismes se sont préoccupés des facteurs qui, selon les instructions de l'Assemblée générale, devraient être pris en compte lors de l'élaboration d'un projet de modèle, à l'échelle mondiale, de fourniture de services pour les Nations Unies. Au nombre de ces facteurs, il convient de mentionner la nécessité d'une étude de viabilité, la définition du résultat final escompté, un énoncé clair des buts et objectifs poursuivis, une analyse coûts-avantages détaillée portant sur les aspects qualitatifs et quantitatifs, un plan de valorisation des avantages, et la collecte de données de base complètes sur chaque processus concerné³. L'Inspecteur est conscient que ces exigences ne s'appliquent qu'au Secrétariat de l'ONU, mais il a estimé qu'elles pourraient présenter un intérêt plus large étant donné que la résolution 70/248 est un rare exemple de directive législative se rapportant expressément aux questions à examiner.

10. Conformément à la pratique en vigueur dans les secteurs public et privé, l'expression « services partagés », telle qu'elle est utilisée dans le présent examen, a trait essentiellement à la fourniture de services couramment utilisés par un groupe au sein d'un organisme, par opposition à un système de fourniture de services consistant à implanter un même mode de prestation dans des unités multiples⁴. Dans ce contexte, le terme « partagé » n'implique pas en soi qu'un partage a lieu entre différents organismes ou qu'il a une connotation avec le mode de prestation, bien qu'il soit manifeste que, dans le système des Nations Unies, certaines entités n'hésitent pas à avoir recours à des services fournis par d'autres.

³ Voir la résolution 70/248 de l'Assemblée générale, sect. XIX.

⁴ Institute of Management Accountants, *Implementing Shared Service Centers* (2000), p. 2.

B. Démarche

11. L'examen a été effectué de février à novembre 2016. Conformément aux normes, principes directeurs et méthodes de travail internes du CCI, la démarche suivie pour établir le présent rapport a consisté à appliquer diverses méthodes, principalement qualitatives, au nombre desquelles il convient de mentionner des analyses de documents, la diffusion d'un questionnaire détaillé et la tenue d'entretiens approfondis en vue de faciliter la collecte et l'analyse d'informations sur la question. Le projet a commencé par un examen préliminaire des publications accessibles au public sur les centres de services partagés en général et de documents également accessibles au public qui concernent expressément les Nations Unies. Des entretiens préliminaires avec les parties prenantes ont eu lieu avant le début de la phase de collecte d'informations détaillées.

12. Un examen des documents pertinents et des problèmes qui y sont recensés a été suivi d'une phase de collecte de données, au cours de laquelle des questionnaires détaillés ont notamment été envoyés aux parties prenantes et des entretiens approfondis ont eu lieu, en personne ou par téléphone. L'examen a tenu compte des rapports disponibles et des audits et examens consacrés à cette question par les entités de contrôle interne et externe des organismes. Des entretiens ont été menés avec des représentants des États Membres afin de définir plus clairement les aspects liés à la gouvernance.

13. Des questionnaires détaillés ont été envoyés à 28 organismes participants, dont 25 y ont répondu. Compte tenu des réponses reçues, 162 entretiens ont été menés avec 206 personnes, à savoir les chefs et de hauts fonctionnaires des bureaux administratifs des organismes des Nations Unies, les chefs et des fonctionnaires des centres de services partagés, des représentants du personnel et des représentants des organes de contrôle. Des missions ont été effectuées auprès des bureaux des sièges et des centres de services partagés de la FAO, du HCR, de l'OMS, du PAM, du PNUD, de l'UNICEF, de l'UNOPS et du Secrétariat de l'ONU (Bangkok, Budapest, Copenhague, Entebbe, Kuala Lumpur, New York et Rome). La phase de collecte des données a également porté sur des informations reçues directement à l'occasion d'entretiens ou rendues publiques par le Boston Consulting Group, Deloitte, KPMG et PricewaterhouseCoopers.

14. Conformément au paragraphe 2 de l'article 11 du Statut du Corps commun d'inspection⁵, un processus d'examen collégial interne a été utilisé pour obtenir les vues de tous les Inspecteurs du CCI (jugement collectif) avant l'établissement de la version finale du rapport. Le projet de rapport a également été diffusé auprès des entités des Nations Unies pour qu'elles puissent corriger toute erreur factuelle et formuler des observations sur les constatations, les conclusions et les recommandations.

15. Le rapport contient six recommandations, dont quatre sont adressées aux chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies et deux aux organes délibérants de ces organismes. Pour faciliter sa consultation et la mise en œuvre des recommandations qui y figurent, ainsi que leur suivi, on trouvera à l'annexe du présent document un tableau indiquant si le rapport est présenté aux organes directeurs et chefs de secrétariat des organismes examinés pour suite à donner ou pour information.

16. L'Inspecteur tient à remercier toutes les personnes qui lui ont apporté leur concours dans l'établissement du présent rapport, et en particulier celles qui ont participé aux entretiens et ont si généreusement fait profiter le CCI de leurs connaissances, de leurs compétences et de leur expérience.

⁵ Voir www.unjiu.org/fr/corporate-information/Pages/Statute.aspx.

II. Évolution des centres de services dans le système des Nations Unies

A. Contexte

17. Les multiples mandats thématiques ou sectoriels confiés aux organismes des Nations Unies, et leur portée souvent planétaire, sont des éléments qui ont servi à justifier la mise en place de structures complexes au niveau des sièges et des activités dans de nombreuses régions du monde. Le fait que les structures établies dans les villes sièges et que les entités correspondantes soient présentes ailleurs a nécessité des services d'appui administratif. À mesure que des tâches de programmation ont été ajoutées progressivement, les capacités d'appui administratif ont suivi la même évolution.

18. Dans le secteur privé, on a assisté à la fin des années 1990 à une intensification de la tendance à transférer certaines fonctions dans des lieux d'affectation à faible coût (délocalisation) et à externaliser des fonctions en les confiant à des entreprises implantées dans ces pays. Cela a été rendu possible par les progrès réalisés dans le domaine des technologies de l'information et des communications. Cela peut également s'expliquer par la nécessité d'avoir accès à des personnels possédant des compétences en ingénierie et en technologie.

19. Le système des Nations Unies n'est pas à l'abri de ces phénomènes. Si l'externalisation n'a été appliquée qu'à quelques endroits, le plus souvent en ce qui concerne les services informatiques, les progrès réalisés dans le domaine des logiciels de gestion intégrés ont permis la normalisation des processus, et le recours aux technologies de l'information a facilité le regroupement des points de prestation.

20. Les centres de services à fonction unique, qui exercent généralement leurs activités dans le secteur de l'informatique étaient axés sur un modèle d'appui à étalement des horaires de manière à fournir un service à la clientèle vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Ce sont eux qui ont représenté la première concrétisation de ce concept. À mesure que les technologies ont évolué et qu'il est apparu que des fonctions de plus en plus nombreuses se prêtaient à un regroupement à l'échelle mondiale, des centres de services partagés polyvalents fonctionnant à l'échelle mondiale ont commencé à voir le jour. La liste de ces centres figure au tableau 1 ci-après.

B. Organisations dotées de centres de services mondiaux

21. Les premières initiatives entreprises dans ce sens par le PNUD ont été les centres mondiaux établis à Copenhague pour appuyer les administrateurs auxiliaires (2001) et soutenir une série d'opérations administratives relatives aux ressources humaines (2003-2004), ainsi qu'un centre financier distinct implanté à Kuala Lumpur pour faciliter l'adoption des Normes comptables internationales pour le secteur public (2012). Il s'agissait de centres autonomes relevant des groupes fonctionnels correspondants mis en place au siège de New York. En 2014, dans le cadre de la restructuration du PNUD, d'autres fonctions financières ont été transférées de New York à Kuala Lumpur. En 2016, le PNUD a fusionné les centres de services de Copenhague et de Kuala Lumpur pour en faire un Centre mondial de services partagés qui remplace des structures hiérarchiques jusqu'alors distinctes par un système de gestion intersectorielle. Il convient de noter qu'au PNUD, il existe de nombreuses possibilités d'amélioration sous la forme d'un renforcement de l'efficacité et de l'efficience des mécanismes de prestation de services administratifs, de l'examen continu des structures et fonctions des bureaux de pays, de l'examen du regroupement de fonctions d'appui actuellement réalisé dans les bureaux de pays, de l'examen du regroupement des capacités d'exécution d'une gamme supplémentaire de processus relatifs aux ressources humaines, de la spécialisation et du regroupement accrus des activités relatives aux achats, et d'une série d'autres examens des processus métier.

22. En 2008, la FAO a créé à Budapest un centre de services partagés destiné à fournir des prestations à son siège, en Europe, en Asie centrale, en Afrique et au Proche-Orient, et deux pôles régionaux, l'un situé à Santiago pour l'Amérique centrale et du Sud, et l'autre à Bangkok pour l'Asie et le Pacifique. Ce centre devait assurer des fonctions transactionnelles impliquant des volumes importants et des activités à caractère courant, axés sur l'application de règles convenues et documentées, ainsi que sur des procédures types. Il ne devait avoir qu'une faible importance stratégique sur le plan individuel, et les fonctions exercées ne devaient pas dépendre de l'endroit où elles étaient assumées. Il s'agissait notamment des services fournis au personnel, des avances sur frais de voyage et demandes de remboursement, des journaux comptables, du traitement de la facturation, d'opérations relatives à l'administration des achats, des processus de gestion des stocks et des services d'assistance. L'un des facteurs ayant joué un rôle déterminant lorsqu'il s'est agi de décider de répartir ces tâches entre trois lieux d'affectation a été la nécessité d'assurer une couverture complète des fuseaux horaires⁶. Un examen effectué en 2010-2011 a révélé que les différences entre fuseaux horaires ne constituaient pas un problème important, et a contenu une proposition visant à réaliser des économies d'échelle encore plus grandes en regroupant l'ensemble des activités dans un centre principal unique à Budapest, mais celle-ci n'a pas été approuvée par la Conférence de la FAO.

23. En 2006, le PAM a lancé un projet visant à établir un centre de services en deux phases. Les tâches non essentielles seraient transférées au cours de la première de ces phases, tandis que celles qui revêtaient plus d'importance le seraient plus tard. Au cours de la première phase, le PAM a délocalisé son service d'assistance informatique, les achats de produits non alimentaires, le programme mondial de location de véhicules, la gestion des fournisseurs et les déplacements à destination de divers endroits. La deuxième phase, dans le cadre de laquelle le PAM comptait transférer les fonctions financières et de gestion des ressources humaines, ne s'est pas concrétisée. En juillet 2014, le PAM a lancé l'initiative relative à l'excellence en matière de coûts pour trouver des moyens de réduire les dépenses et d'améliorer l'efficacité tout en poursuivant les investissements consacrés aux priorités stratégiques clés⁷. En 2016, la direction du PAM a procédé à un examen des avantages, des coûts et des risques inhérents à la création d'un centre de services. L'analyse effectuée a indiqué que, si un tel centre pouvait apporter des avantages financiers, ceux-ci n'ont pas été jugés suffisamment convaincants pour justifier un transfert, et il a été décidé de concentrer les efforts sur la transformation des processus compte tenu des avantages qui pouvaient en découler.

24. L'OMS a créé son Centre mondial de services à Kuala Lumpur en 2008 dans le cadre d'un plan plus vaste visant à moderniser la prestation de services, notamment en mettant en œuvre un nouveau progiciel de gestion intégré. Un examen de la gestion et de l'administration de l'OMS effectué en 2012 par le CCI a révélé que ce centre avait permis de réaliser des progrès sensibles au niveau de la transparence, en donnant la possibilité d'assurer un meilleur suivi de l'utilisation des ressources et de renforcer la cohérence des procédures administratives, et qu'il avait contribué à une amélioration de la culture de gestion à l'OMS⁸.

25. En 2008, le HCR a transféré certaines des fonctions de gestion des ressources humaines, des finances, des approvisionnements et des technologies de l'information et des communications de son siège à un centre de services mondial implanté à Budapest. Son approche était fondée sur le transfert de fonctions au sein de structures existantes plutôt que sur la création de services partagés. La présence du HCR à Budapest s'est considérablement développée à la suite du transfert progressif de fonctions dans les domaines essentiels que sont les finances, les ressources humaines, les approvisionnements et des technologies de l'information et des communications, et compte tenu du renforcement des capacités nécessaires pour assurer des fonctions qui, selon le HCR, auraient été au-dessus de ses moyens si elles avaient dû être exercées à Genève ; il s'agissait notamment du renforcement

⁶ JIU/REP/2009/6, par. 14 à 16, 47 et 48.

⁷ Consultation informelle du PAM, mise à jour sur l'initiative relative à l'excellence en matière de coûts, 25 juillet 2016.

⁸ JIU/REP/2012/6.

des moyens d'intervention d'urgence et des fonctions de gestion de la chaîne d'approvisionnement, et de l'augmentation du rôle et des capacités du Centre d'apprentissage mondial. Plus récemment, Copenhague a été désignée comme centre de services mondial. La présence du HCR y croît rapidement ; en effet, à la mi-août 2016, on y comptait 109 postes, soit deux fois plus qu'un an auparavant.

26. L'UNICEF a ouvert un centre de services partagés mondial à Budapest en 2015 afin de mener, à l'échelle planétaire, des transactions fondées sur des règles pour assurer l'administration des finances et des ressources humaines. Le transfert progressif de fonctions des bureaux de pays et du siège devait être achevé avant la fin de 2016.

27. L'UNOPS a créé un centre de services partagés mondial à Bangkok en janvier 2016 après qu'un examen interne eut révélé que l'efficacité et l'efficience de la prestation de services transactionnels constituait une priorité absolue. Il a été implanté parallèlement à un nouveau progiciel de gestion intégré, OneUNOPS, qui est destiné à servir de plateforme organisationnelle visant à accroître l'efficience et est appelé à jouer un rôle déterminant pour l'UNOPS en lui permettant d'offrir une gamme de prestations transactionnelles plus large grâce à une approche fondée sur des services partagés⁹.

28. Le Centre de services régional d'Entebbe a été créé en application de la résolution 64/269 de l'Assemblée générale dans le cadre de la stratégie globale quinquennale d'appui aux missions, initiative entreprise par le Secrétariat de l'ONU pour « améliorer les services d'appui fournis à l'ensemble des missions »¹⁰. Le Centre avait pour tâche de regrouper les activités d'appui administratif exécutées dans le cadre des missions relevant de sa responsabilité. Il était également chargé de fournir les locaux nécessaires à un centre de contrôle intégré des transports et des mouvements, à un centre de formation et au personnel assurant toute une gamme de fonctions informatiques. L'Assemblée générale a demandé que les fonctions d'appui soient regroupées progressivement ; c'est ainsi que le nombre de missions bénéficiant d'un appui est passé de 5 en 2010-2011 à 12 en 2016-2017 et, à mesure que des fonctions et missions ont été ajoutées, le nombre de postes a augmenté, pour passer de 39 à 421. Au cours des cinq années qui se sont écoulées depuis le lancement de la stratégie globale d'appui aux missions, le Centre a été dirigé, doté en personnel et financé par ses missions clientes. En 2015, l'Assemblée générale a décidé d'octroyer au Centre de services régional son autonomie en matière de gestion et de fonctionnement, de lui enjoindre de rendre des comptes au Département de l'appui aux missions plutôt qu'à ses missions clientes, et de l'autoriser à présenter son propre budget à compter de l'exercice 2016/17¹¹.

Tableau 1
Lieux d'implantation et effectifs approuvés des centres de services existants

Organisme	Centre de services	Lieu d'implantation	Effectifs approuvés			
			AI	AN	G	Total
FAO	Centre de services partagés de la FAO 2008	Budapest	17	1	96	114
	Pôles régionaux	Santiago	1	-	10	11
		Bangkok	1	-	12	13
HCR	Centre de services mondial 2008	Budapest	118	22	271	411
	Centre de services mondial (service de collecte de fonds dans le secteur privé) 2014	Copenhague	85	-	24	109

⁹ DP/OPS/2016/5, par. 119.

¹⁰ A/70/749, annexe IX, par. 5.

¹¹ Résolution 69/307 de l'Assemblée générale, par. 62 à 64.

<i>Organisme</i>	<i>Centre de services</i>	<i>Lieu d'implantation</i>	<i>Effectifs approuvés</i>			
			<i>AI</i>	<i>AN</i>	<i>G</i>	<i>Total</i>
OMS	Centre mondial de services 2008	Kuala Lumpur	25	66	169	260
PNUD	Centre mondial de services partagés 2012-2015	Kuala Lumpur	8	5	46	59
	Centre mondial de services partagés 2001-2004	Copenhague	20	-	75	95
Secrétariat de l'ONU/DAM	Centre de services régional 2010	Entebbe (Ouganda)	154	31	236	421
UNICEF	Centre de services partagés mondial 2015	Budapest	56	15	244	315
UNOPS	Centre de services partagés mondial 2014	Bangkok	5	-	36	41

Abréviations : AI = administrateur recruté sur le plan international ; AN = administrateur recruté sur le plan national ; G = agent des services généraux ; DAM = département de l'appui aux missions.

C. Moteurs du changement

29. Le regroupement des fonctions d'appui administratif et leur exercice dans des centres de services a été principalement motivé par la nécessité de réaliser des économies, bien que cela n'ait pas toujours été le cas. Le Centre de services régional a été proposé pour réduire l'empreinte des missions et le nombre de civils en poste dans des endroits dangereux, ainsi que pour améliorer l'efficacité des activités en augmentant le niveau de compétence des fonctionnaires chargés des fonctions d'appui, en normalisant les processus et les procédures, et en tirant parti des économies d'échelle. Le personnel chargé des ressources humaines et des finances qui continuait de participer aux missions se concentrerait davantage sur les activités destinées à permettre l'exécution des mandats. Pour l'UNOPS, le principal facteur était la volonté d'améliorer la qualité des services transactionnels et de concentrer davantage l'attention sur l'objectif des missions en réduisant les exigences administratives auxquelles les centres implantés à Copenhague et en d'autres lieux d'affectation doivent satisfaire. La décision de l'UNOPS de mettre en œuvre son propre progiciel de gestion intégré et d'internaliser des fonctions assumées auparavant par le PNUD lui a permis de disposer du cadre institutionnel élargi dont il avait besoin. La FAO, l'OMS, le PNUD (en particulier dans le cadre des mesures liées aux centres de services prises lors de sa restructuration), le PAM et l'UNICEF avaient considéré que la réduction des coûts était un facteur important, mais à des degrés divers et à des moments différents, ils ont tous indiqué qu'ils poursuivaient également d'autres objectifs, à savoir l'amélioration de la qualité des services, la spécialisation, la réduction des risques et le recentrage des activités de terrain sur les missions à mener. Le cas du HCR diffère dans une certaine mesure des autres en ce sens que l'objectif visé consistait essentiellement à transférer des fonctions dans un lieu d'affectation où les coûts sont moins élevés plutôt que de les regrouper au sein de l'organisme alors qu'elles étaient jusqu'alors dispersées entre de multiples prestataires. Ce transfert était également considéré comme un vecteur de changement culturel au sein des divisions du siège chargées de fournir des services d'appui.

30. Outre les services d'appui administratif, certains organismes transfèrent des tâches fonctionnelles afin de réaliser des économies. En 2016, l'OMS a créé à Budapest un centre chargé de faciliter l'exercice d'une fonction élargie d'administration de la justice. Elle a estimé qu'elle pouvait faire face aux dépenses afférentes à l'augmentation de l'effectif à Budapest par prélèvement dans des crédits déjà approuvés, ce qui représentait la moitié des montants qui auraient été nécessaires à Genève (voir encadré 6).

D. Principales constatations

31. Le présent examen portant sur les résultats obtenus par les organismes dans le cadre des activités qu'ils entreprennent pour tenir compte de divers facteurs de changement appelle l'attention sur certaines questions essentielles qui se font jour, à savoir la façon dont les études de viabilité sont exécutées et le mode de valorisation des avantages, les aspects de la gouvernance, et la gestion des résultats, des ressources humaines et du changement. Des observations préliminaires sur la coopération interinstitutions sont également formulées. Outre les considérations qu'il présente sur certaines questions dans les chapitres ci-après, l'Inspecteur fait les observations d'ordre plus général suivantes :

a) Par le regroupement des activités de prestation de services, les organismes des Nations Unies s'orientent dans la bonne direction en envisageant de fournir des services partagés (regroupés), de créer des centres de services et de les implanter dans des lieux d'affectation à faible coût, selon des principes bien établis dont la mise en œuvre peut se traduire – et s'est traduite – par des gains d'efficacité appréciables ;

b) L'accent a généralement été mis, dans les exposés présentés aux organes directeurs, sur les avantages de la réinstallation dans des lieux d'affectation à faible coût, au détriment d'une analyse des possibilités offertes par l'amélioration des processus métier et par le regroupement des prestations de services (services partagés). Cela ne veut pas dire qu'une telle analyse, une fois réalisée, n'a pas éclairé la prise de décisions (par. 33 à 40) ;

c) L'intégration du changement et la valorisation des avantages exigent des investissements et prennent du temps. La seule recherche d'économies à court terme peut être peu clairvoyante et risquer de produire des résultats contraires à l'objectif visé. Une conclusion qui s'est imposée avec force est qu'il importe qu'un engagement durable soit pris au plus haut niveau (par. 128 à 138) ;

d) Les difficultés que présente l'installation dans des lieux d'affectation à faible coût ne doivent pas être sous-estimées. Le risque de perte de mémoire institutionnelle est réel, les dépenses entraînées par l'augmentation des taux de roulement du personnel, les activités de formation et le maintien d'un dialogue entre le siège et le centre de services ont été difficiles à quantifier, et les problèmes de gestion des ressources humaines clairement définis sont nombreux. Bien que ces considérations ne doivent pas dissuader les responsables de procéder à des transferts lorsque cela semble approprié, elles indiquent que les arguments présentés en faveur des propositions allant dans ce sens ont intérêt à être convaincants (par. 33 à 45 et 91 à 114) ;

e) Le rôle joué par les organes délibérants est variable, certains participant dans le détail aux processus alors que d'autres laissent toute latitude aux cadres directeurs. Étant donné que cela dépend de la relation de gouvernance entre l'organe délibérant et le secrétariat correspondant, il n'est pas réaliste de préconiser une approche uniforme (par. 80 à 90) ;

f) Des partenariats actifs entre clients et prestataires de services, où chacun s'acquitte de la tâche qui est la sienne, ont des conséquences positives pour les services partagés. Le souci du service à la clientèle et la gestion des résultats n'ont pas atteint les niveaux visés, mais des initiatives salutaires de l'UNICEF, du PNUD, de la FAO et du Centre de services régional permettent de recentrer l'attention sur le service à la clientèle et les améliorations permanentes (par. 64 à 79) ;

g) La coopération interinstitutions concernant les centres de services mondiaux est à la traîne de celle qui s'est établie au niveau des pays ainsi que de celle, étendue, dont bénéficient d'autres aspects des dispositifs de prestation de services mondiaux (par. 119 à 127).

32. L'Inspecteur fait remarquer que les centres de services examinés en sont encore aux premiers stades de la planification de la continuité de leurs activités. Lors de l'élaboration de plans plus systématiques, les organismes souhaiteront peut-être tenir compte des constatations et recommandations figurant dans le rapport du CCI sur la continuité des opérations¹², qui appelle l'attention sur la nécessité de définir les critères à appliquer pour établir un ordre de priorité quant aux fonctions essentielles et quant aux membres du personnel chargés de les exécuter, fixer des objectifs réalistes en matière de délai de reprise, élaborer des plans d'urgence au cas où le progiciel de gestion intégré ne serait pas disponible, et vérifier la validité des hypothèses pour s'assurer que le plan adopté est réaliste et applicable.

¹² JIU/REP/2011/6.

III. Études de viabilité et analyses coûts-avantages

A. Démarche

33. Des études de viabilité à caractère très variable ont été élaborées par les organismes. L'UNOPS en a réalisé une, assortie d'une analyse des coûts-avantages, sur l'internalisation des fonctions de gestion des états de paie et des indemnités du personnel du PNUD, mais non sur la création du Centre de services partagés mondial proprement dit. L'Inspecteur a été informé que la délocalisation par le PNUD des fonctions de gestion des finances à Kuala Lumpur s'appuyait sur une étude de viabilité. En effet, le PNUD a fait savoir à son Conseil d'administration que, dans le cadre de sa restructuration, des travaux d'analyse considérables avaient été consacrés aux structures actuelles, aux effectifs et aux coûts, en s'inspirant des pratiques en vigueur dans des organismes homologues, afin de définir la portée des changements, de comprendre la situation de base et de fixer des objectifs¹³. L'UNICEF et le PAM ont également élaboré des études de viabilité exhaustives qui ont compris une analyse coûts-avantages, un examen des résultats obtenus par d'autres organismes des Nations Unies, des mesures d'atténuation des risques et une analyse des lieux d'affectation. L'UNICEF a également examiné le niveau d'efficacité des processus actuels sur le terrain par rapport à d'autres critères, la question de la création d'un centre unique plutôt que de centres multiples, et les mesures nécessaires pour réorganiser les unités une fois qu'elles ne devront plus se préoccuper des fonctions administratives qu'elles assumaient jusqu'alors. Cet organisme a déterminé que des économies seraient réalisées grâce à une combinaison de facteurs, à savoir la réduction du nombre de postes équivalents plein temps (rendue possible par les gains d'efficacité), la baisse des dépenses de personnel par recours à l'arbitrage des coûts de main-d'œuvre, et une normalisation des catégories de rémunération. Le Directeur général a annoncé que le centre permettrait de faire des économies nettes de 20 millions de dollars par an, et que les coûts engagés devraient être pleinement amortis dans environ trois ans. L'analyse coûts-avantages effectuée par le HCR a également donné de bonnes raisons d'espérer que les efforts consentis seront hautement fructueux, les économies nettes réalisées à Budapest étant de 23 millions de dollars sur cinq ans, et de 80 millions sur dix ans. La FAO et l'OMS avaient également réalisé des études de viabilité s'appuyant sur une analyse coûts-avantages.

34. Le projet de création du Centre de services régional a reposé sur une étude de viabilité de très haut niveau mettant l'accent sur les avantages découlant de la fourniture de services partagés pour les fonctions pouvant être exercées à distance et du choix d'Entebbe en tant que site. La nature exacte des activités qui pouvaient y être transférées devait être définie ultérieurement.

35. Bien que cela ne soit pas uniformément applicable à chaque organisme, les études de viabilité permettent de formuler plusieurs observations. L'une d'entre elles concerne l'importance considérable que revêtent les hypothèses formulées au sujet de l'arbitrage des coûts de main-d'œuvre, fondé sur les différences entre les salaires versés dans les villes sièges et ceux qu'il serait raisonnable de prévoir aux endroits où seraient implantés les centres de services envisagés, dans les prévisions des gains quantitatifs. La mesure dans laquelle ces hypothèses sont restées valables au fil du temps est examinée aux paragraphes 57 à 63 ci-après. Une autre observation concerne la tendance à mettre l'accent sur les avantages découlant de l'arbitrage des coûts de main-d'œuvre suite à un transfert d'activités, plutôt que de présenter une analyse sur les différents facteurs qui contribuent à la réalisation de gains d'efficacité et d'efficience. L'amélioration des processus métier, le regroupement des points de prestation de services et la réinstallation dans un lieu d'affectation à faible coût sont des concepts distincts nonobstant le fait qu'ils sont souvent présentés ensemble dans les études de viabilité. Dans le cas de l'OMS et de l'UNICEF, même si la distinction entre les facteurs est examinée, l'analyse quantitative les regroupe. Les consultants chargés de conseiller le HCR ont défini les avantages découlant des modifications subies par les processus métier dans certains domaines, mais ont souligné

¹³ DP/2016/9, annexe 5. Consultable à l'adresse www.undp.org.

que les gains d'efficacité ne pouvaient, à eux seuls, égaler les avantages résultant de la délocalisation, et qu'ils ne devraient pas être considérés comme susceptibles de justifier des options autres que la délocalisation¹⁴. De fait, il ne s'agit pas nécessairement de choisir une voie plutôt qu'une autre, mais plutôt d'éclairer la prise de décisions en présentant une analyse rigoureuse des différentes mesures qui peuvent être prises pour se rapprocher de la réalisation des objectifs d'efficacité et d'efficience poursuivis.

36. Les progiciels de gestion intégrés disponibles à l'heure actuelle permettent d'apporter un certain nombre d'adaptations aux processus et ne jouent pas un rôle dynamique dans l'amélioration de ces derniers. L'optimisation et l'uniformisation des processus métier, entreprises dans le cadre de la mise en œuvre d'un modèle d'activité pour un centre de services partagés, sont essentielles pour assurer le succès d'un tel projet. Les processus administratifs inefficaces, manuels et faisant double emploi qui ne tirent pas parti des avantages offerts par les progiciels de gestion intégrés et les technologies complémentaires peuvent être coûteux. Si l'amélioration des processus est censée être, dans l'idéal, la résultante d'un engagement continu, les organismes désireux d'obtenir des gains d'efficacité ont intérêt à se former une idée précise de la contribution que l'optimisation des processus pourrait apporter. Cela fait partie de l'approche que le PAM a décidé de suivre. Il serait ainsi plus facile, pour les chefs de secrétariat et les organes délibérants, de déterminer les gains à escompter une fois qu'un seuil particulier de changement, de coût et de risque de perturbation a été atteint, tout en rendant plus harmonieux le transfert des fonctions une fois qu'il a été décidé. Les études de viabilité devraient en outre accorder une attention particulière au regroupement des points de prestation et des services partagés à des endroits précis, choisis également parce qu'ils offrent des économies d'échelle et permettent d'avoir accès aux compétences spécialisées souhaitées. La proposition tendant à ce que ces différents éléments soient définis ne constitue en aucune façon une prise de position sur la réinstallation ; elle vise à approfondir l'analyse et à définir les options qui s'offrent aux décideurs.

37. Un autre problème tient au fait qu'une distinction n'est pas systématiquement faite entre les économies qui se présentent sous la forme de liquidités pouvant être affectées à d'autres usages, et celles qui représentent du temps pouvant être consacré à diverses activités. L'étude de viabilité de l'UNICEF, par exemple, contient une estimation selon laquelle les effectifs nécessaires pour les processus retenus dans le cadre du projet seraient ramenés de 427 à 308 équivalents plein temps, mais on n'y trouve aucune indication précise du nombre de postes qui seraient effectivement supprimés en tant que conséquence directe de la création du centre de services. Bien que les économies de liquidités et de temps pouvant être consacrées à d'autres usages aient de l'importance, chacune de ces deux dimensions doit être clairement définie étant donné que les mesures à prendre pour réaliser l'une comme l'autre sont très différentes. La première implique des mesures visant à supprimer des postes, alors que la seconde exige la réaffectation de fonctionnaires qui avaient consacré une partie de leur temps à exécuter des tâches administratives.

38. Lors de l'élaboration des études de viabilité, les chefs de secrétariat devraient établir une distinction entre les divers types d'avantages, selon qu'ils sont attribuables à l'amélioration des processus, au regroupement des fonctions ou à la réinstallation. Ils devraient également faire une distinction entre les liquidités qui pourraient être affectées à d'autres usages et le temps du personnel qui pourrait être consacré à des activités plus productives.

39. La plupart des organismes étudiés qui ont transféré des fonctions préconisent vigoureusement la normalisation des processus en premier lieu. Un organisme doté d'un système de prestation de services fortement décentralisé à partir de divers endroits pourra avoir intérêt à les regrouper tout d'abord dans des lieux d'affectation existants afin d'être en mesure d'améliorer et de normaliser les processus à un endroit déjà bien connu avec un personnel qualifié. Une fois que le nombre des lieux de prestation aurait été réduit et que les processus auraient été normalisés, il serait beaucoup plus facile de regrouper des services et de les transférer à un endroit où les coûts seraient plus faibles, au cas où il serait décidé

¹⁴ PricewaterhouseCoopers, *UNHCR Outposting Feasibility Study Final Report* (16 avril 2007), p. 4. Disponible à l'adresse www.unhcr.org/4625d8462.pdf.

ultérieurement de le faire. En fait, la FAO a utilisé cette approche en regroupant des unités administratives de soutien au sein d'un service d'appui à la gestion, qui a également absorbé par la suite des fonctions exercées par les unités d'appui à la gestion avant d'installer son centre de services à Budapest¹⁵.

40. Les études de viabilité portent également sur les avantages respectifs présentés par un centre de services unique ou par plusieurs centres dispersés entre divers lieux d'affectation. S'il n'y a peut-être pas de réponse unique à la question de savoir si les fonctions retenues dans le cadre du projet devraient être regroupées dans un centre unique ou réparties entre plusieurs lieux d'affectation, les organismes des Nations Unies ont tendance à considérer que les centres uniques sont plus efficaces. La FAO a abouti à cette conclusion en 2010. L'OMS et l'UNICEF ont également comparé ces deux types d'options et en ont conclu que celle fondée sur le recours à plusieurs centres entraînerait une augmentation des coûts et de la complexité des activités administratives, tout en réduisant les économies.

Encadré 1

Observations : Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Bien qu'il soit trop tôt pour tirer des conclusions définitives, l'Inspecteur estime que la vision que s'est formée l'UNICEF pour son centre de services partagés mondial et les activités de planification qu'il y a consacrées offre des exemples positifs présentant un large intérêt. Le processus qui s'est ainsi engagé a été minutieux mais s'est étalé sur une longue période, en partie en raison des nombreuses consultations qui ont eu lieu et des efforts déployés pour atténuer les effets sur le personnel. Des appuis de haut niveau se sont clairement manifestés, ainsi que cela a été reflété par l'élaboration d'une charte de projet dès le départ, la réalisation d'une étude de viabilité réfléchie et d'une analyse coûts-avantages, l'adoption d'une vigoureuse stratégie d'atténuation des effets sur les ressources humaines, une large mobilisation des parties prenantes, notamment avec les représentants du personnel, la création d'une équipe de projet dotée de ressources suffisantes, l'établissement de plans de mise en œuvre progressive, l'adoption de plans d'évaluation et d'atténuation des risques, et le recours à des outils de gestion du changement et de communication.

La manière dont l'UNICEF a conçu son Centre de services partagés mondial montre que cet organisme est animé par des ambitions élevées, non seulement pour l'exécution des activités de traitement administratif, mais également compte tenu de son désir de disposer d'un centre d'excellence jouant le rôle de moteur pour l'obtention d'améliorations permanentes. Un groupe chargé de l'assurance de la qualité, distinct des organes opérationnels, a été créé pour assumer des fonctions d'analyse décisionnelle et contribuer à l'amélioration de la manière dont les activités sont menées dans l'ensemble de cet organisme. Il est également prévu que le centre de services assumera des fonctions plus complexes et à valeur ajoutée telles que la fourniture de services d'audit, de comptabilité et de conseil. **Le Directeur général devrait rassembler des informations sur les résultats obtenus dans la réalisation de cette vision et les mettre à la disposition d'autres organismes des Nations Unies intéressés.**

L'analyse coûts-avantages effectuée par l'UNICEF met en relief les questions liées à la démarche suivie et aux mécanismes en jeu, pour faire en sorte que les avantages prévus se concrétisent. Son estimation des économies nettes (20 millions de dollars) réalisées sur les activités transactionnelles a porté à la fois sur la réduction des effectifs (en équivalent plein temps) rendue possible par les gains d'efficacité, la baisse des coûts suite à la réinstallation, et la normalisation des classes au niveau G-5/G-6. Ces flux d'économies devraient être ventilés pour permettre de se faire une idée précise de leur origine et des mesures à prendre pour exploiter chacun d'entre eux. La distinction entre avantages « pécuniaires » (résultant par exemple de la suppression de postes) et avantages « non pécuniaires » (réalisés, par exemple, lorsque le temps rendu libre pour certaines

¹⁵ Document de la FAO portant la cote C 2005/3/Sup. 1, *Supplément au Programme de travail et budget présenté par le Directeur général*, par. 128. Consultable à l'adresse www.fao.org.

personnes peut être consacré à d'autres activités) devrait également être plus claire étant donné qu'ils ne se réalisent pas automatiquement. **Le Directeur général devrait élaborer un plan de valorisation des avantages qui permettrait de déterminer clairement les avantages qualitatifs et quantitatifs escomptés. Il permettrait notamment de connaître le montant réel des économies pécuniaires qui sont réalisées et de savoir comment les fonctions et les rôles sont reconfigurés pour déployer efficacement les capacités qui ont été libérées.**

Le cadre de gestion des résultats du centre de services partagés mondial exige que des rapports périodiques soient présentés aux clients et comprend des accords portant sur la définition des niveaux de prestation des services, des accords particuliers sur le niveau de services à fournir dans les situations d'urgence, une procédure opérationnelle normalisée documentée et un programme de formation. Des niveaux de référence n'ont toutefois pas été établis. Des mécanismes de gouvernance dont le fonctionnement serait assuré par l'intermédiaire de comités de contrôle n'ont pas été créés. **Le Directeur général devrait mettre en place des mécanismes qui seraient chargés d'assurer le contrôle du Centre de services partagés mondial et auraient pour fonction de renforcer les pouvoirs qui lui sont conférés dans le cadre des efforts qu'il entreprendrait dans sa recherche de l'excellence sur le plan opérationnel, ce qui permettrait d'assurer le respect du principe de responsabilité, faciliterait la définition des orientations, et favoriserait le dialogue et le retour de l'information avec les entités de contrôle et les clients.**

Après la période de démarrage, l'UNICEF devrait procéder à un examen des effectifs afin d'évaluer la possibilité de tirer davantage parti des compétences spécialisées des agents recrutés sur le plan local.

B. Considérations relatives aux lieux d'implantation

41. D'une manière générale, les organismes ont examiné avec soin la question du choix des lieux d'implantation, mais il est clair que la décision finale prise à ce sujet a été affaire d'appréciation, et non le résultat de l'application de tous les critères pondérés pertinents. Le coût n'a pas été, à lui seul, le principal critère, ce qu'il ne pouvait également pas être.

42. Les organismes prennent en considération des facteurs similaires lors du choix des lieux d'implantation, à savoir les dépenses de personnel actuelles et prévues, la disponibilité de la main-d'œuvre requise, les infrastructures de communication et les capacités connexes, et la sécurité. Les critères et considérations pris en compte par le HCR, la FAO, l'OMS et le PAM (pour une première opération de réinstallation de portée limitée) ont été énoncés dans le rapport du CCI sur la délocalisation¹⁶. En ce qui concerne le personnel qualifié, l'intérêt présenté par la vérification de la validité des hypothèses élaborées sur l'offre de main-d'œuvre, effectuée par exemple en publiant des annonces directement plutôt qu'en se fiant à l'analyse du marché du travail réalisée par des consultants, a été mentionné en tant qu'enseignement tiré de l'expérience. L'UNOPS a choisi Bangkok comme lieu d'implantation de son centre de services mondial parce que cet organisme pouvait tirer profit de la présence d'une structure d'administration des ressources humaines déjà établie dans cette ville. Le choix d'Entebbe pour le Centre de services régional a reflété la possibilité de tirer parti des investissements déjà effectués dans la base de soutien logistique qui s'y trouve¹⁷, et l'avis émis par les participants à une mission d'experts menée en avril 2009, selon lesquels la proximité de cette ville avec les missions clientes, l'offre de main-d'œuvre, l'infrastructure, les conditions de sûreté et de sécurité et les facteurs déterminant la qualité de vie étaient conformes aux normes fixées en la matière.

¹⁶ JIU/REP/2009/6, par. 41 à 56.

¹⁷ A/64/633, par. 72.

43. En ce qui concerne le choix du lieu d'implantation de son centre de services financiers communs (Kuala Lumpur), le PNUD a pris en compte des critères au nombre desquels figuraient l'évolutivité, la viabilité, la valeur, la fiabilité des infrastructures, le risque de perturbation des activités, l'accès, l'innovation/l'antériorité et les opérations actuelles/futures. L'Inspecteur a été informé que le choix de Copenhague en tant que lieu d'implantation, où un centre était déjà établi de longue date, s'expliquait par la généreuse invitation faite par le Danemark. L'UNICEF a suivi un processus global en deux étapes qui est décrit de manière assez détaillée. Outre l'ensemble des critères couramment appliqués, cet organisme a tout particulièrement tenu compte de tous les aspects de l'écosystème de services partagés considéré au sens large aux divers endroits envisagés.

44. Il s'est avéré que les incitations offertes par les pays hôtes jouent un rôle important dans le choix final d'un lieu d'implantation. Ces incitations se présentent souvent sous la forme de la mise à disposition gratuite de locaux à usage de bureaux pendant des périodes prolongées d'une durée déterminée, de meubles et matériels de bureau, et de la fourniture de services d'utilité publique gratuits. Les organismes tiennent également compte des privilèges et immunités dont ils peuvent jouir, car ceux-ci influencent dans une large mesure le choix des personnes qui peuvent être recrutées localement et l'attrait qu'un emplacement peut exercer sur le personnel recruté sur le plan international. Par exemple, certains pays hôtes n'exigent pas que les fonctionnaires recrutés localement soient ressortissants de ces pays, ce qui élargit le bassin de main-d'œuvre disponible. La capacité perçue d'un pays hôte de mettre en œuvre un accord de siège peut également jouer un rôle. D'importants retards qui se sont produits au niveau de la mise en œuvre des mesures prévues et attendent encore d'être complètement réglés se sont produits lorsqu'un accord a été signé avec un ministère de tutelle qui n'était pas directement responsable de son exécution.

45. D'une manière plus générale, l'Inspecteur constate que la mise en place de centres destinés à fournir des services partagés ne constitue pas uniquement un projet technique, mais est également un vecteur de transformation des activités, et que l'élaboration d'études de viabilité bien conçues est forcément complexe. En ce qui concerne la manière de procéder, les enseignements tirés par le PNUD de son initiative de restructuration offrent des indications utiles. L'un des points à retenir est « qu'il est essentiel ... de combiner des connaissances et compétences internes et externes » pour pouvoir aborder les questions en se fondant sur des données factuelles et réduire les divergences de vues ayant pour origine des opinions plutôt que des réalités, tout en contribuant à l'adoption de procédures plus rigoureuses et à l'augmentation de la vitesse d'exécution¹⁸. En ce qui concerne les services partagés, il existe une vaste somme de données d'expérience de haut niveau en dehors du système des Nations Unies. Bien qu'il ne puisse être question de confier l'élaboration du modèle d'activité à des experts externes, le recours à des compétences que l'on ne pourrait raisonnablement s'attendre à trouver dans les secrétariats peut être louable et ne saurait en aucun cas être condamnable. L'autre enseignement tiré par le PNUD a trait à la nécessité de considérer que l'analyse et la planification techniques constituent un processus continu, et non un événement ponctuel¹⁹, tel qu'un plan de mise en œuvre d'une étude de viabilité après son adoption. C'est pour cette raison qu'il est si important d'accorder une attention particulière à la planification et à la mise en place d'un centre de services pour vérifier les hypothèses, s'adapter à l'évolution de la situation et inciter les parties prenantes à faire connaître leurs réactions.

¹⁸ DP/2016/9, annexe 5. Consultable à l'adresse www.undp.org.

¹⁹ Ibid.

IV. Fonctions à assumer par les centres de services

46. Il existe de nombreux points communs entre les services qu'il est judicieux et approprié, de l'avis des organismes, de fournir à partir de leurs centres de services mondiaux ; ceux-ci ont en effet tendance à traiter des volumes élevés, selon des procédures normatives, et à ne pas dépendre d'un endroit en particulier. Les fonctions les plus fréquentes sont assumées dans le domaine des finances, notamment en ce qui concerne les comptes créditeurs, la rémunération (qui est parfois une fonction de gestion des ressources humaines), les demandes de remboursement des frais de voyage et la comptabilité de base. En ce qui concerne les ressources humaines, la fourniture de services après le recrutement et la gestion des contrats sont des éléments importants. Une formation est prévue dans une minorité de cas. Des services internes, tels que ceux relatifs à la gestion des voyages, des fournisseurs et des données de référence connexes, sont également assurés dans les centres de services mondiaux. Les principales fonctions qui y sont exercées sont indiquées dans le tableau 2 ci-après.

47. Chaque organisme détermine les fonctions qui doivent continuer d'être exercées à son siège, ainsi que celles qui ne dépendent pas d'un endroit en particulier ou qui, au contraire, ne peuvent pas être assumées ailleurs. L'expérience révèle que la détermination des fonctions qui peuvent être exercées dans des centres de services est un processus itératif, étant donné qu'une expérience pratique est acquise au fil du temps. Par exemple, l'OMS a rapatrié à Genève certains éléments de l'administration des ressources humaines lorsqu'elle a estimé que ces caractéristiques exigeaient une compréhension des rouages institutionnels qui se situait à un niveau plus élevé qu'à Kuala Lumpur. Le recrutement du personnel, que l'on pensait initialement pouvoir confier au Centre de services régional pour le compte des missions, est une fonction que ces dernières ont recommencé à exercer étant donné qu'elles avaient besoin de continuer d'assurer la sélection de leurs agents. Il est évident qu'on ne saurait considérer que les fonctions administratives pouvant être exercées dans n'importe quel lieu se prêtent toutes à un transfert ; il peut s'agir par exemple des fonctions budgétaires qui, de l'avis de leurs responsables, devraient impérativement être exercées dans leur lieu d'affectation.

48. L'analyse du lien avec le lieu d'affectation nécessite une attention particulière. Un exemple des questions qu'il a fallu résoudre à cet égard est le cas de la FAO, qui a élaboré un modèle de centres de services implantés à différents endroits pour assurer une couverture complète des fuseaux horaires, une formule au sujet de laquelle elle a adapté son jugement compte tenu des résultats obtenus. Un exemple différent est offert par le Centre de services régional. L'analyse des questions à résoudre pour déterminer les fonctions qui devaient être maintenues au sein des missions et celles qui pouvaient être transférées à un lieu en mode binaire, le choix devant se faire entre les missions ou le centre de services. Le problème consistant à déterminer les fonctions des missions pour lesquelles le critère de la proximité régionale devait être absolument satisfait n'a pas été pris en compte à l'époque. La proposition que le Secrétaire général a formulée par la suite en vue de regrouper les opérations de traitement des demandes d'indemnité pour frais d'études au niveau mondial montre que certains services transactionnels pourraient être assurés n'importe où.

49. Les chefs de secrétariat devraient veiller à ce que l'analyse du lien avec le lieu d'affectation évalue avec soin les facteurs qui justifient vraiment une présence régionale et ceux dont la prise en charge peut avoir lieu au niveau mondial. Ils devraient également s'assurer que la détermination des fonctions à transférer soit fondée sur une bonne compréhension de tous les aspects des tâches et jugements à prendre en compte pour les mener à bien et sur l'aptitude des centres de services à assumer les responsabilités qui en découlent.

Tableau 2

Fonctions assurées par les centres de services

Processus métier	Organisme/centre de services						
	FAO CSP	PNUD CMSP	HCR CSM ^a	UNICEF CSPM	UNOPS CSPM	CSRE	OMS CSM
	Budapest	Kuala Lumpur et Copenhague	Budapest et Copenhague	Budapest	Bangkok	Entebbe (Ouganda)	Kuala Lumpur
Comptes créditeurs	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Comptes débiteurs		✓	✓				✓
Comptabilité des actifs		✓	✓	✓			
Rapprochement bancaire		✓	✓	✓			✓
Fonctions comptables	✓	✓	✓	✓		✓	✓
Rapport et analyse de gestion			✓		✓		✓
Rémunération		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Indemnités au titre des frais de voyage	✓		✓		✓	✓	✓
Maintien de comptes bancaires à l'échelle mondiale	✓		✓				
Services de conseils financiers			✓				
Communication d'informations financières			✓			✓	✓
Avantages et prestations	✓	✓		✓	✓	✓	✓
Gestion des contrats	✓	✓			✓		✓
Administration des ressources humaines	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Entrée en fonctions/départ	✓	✓		✓		✓	✓
Services d'aide/d'appui/de gestion pour les technologies de l'information			✓	✓			✓
Gestion des biens	✓		✓				
Achats			✓				✓
Services relatifs aux voyages	✓				✓	✓	✓
Gestion des fournisseurs	✓	✓			✓	✓	✓
Autres			✓			✓	

^a Les fonctions représentent l'ensemble des fonctions exercées par les centres de Copenhague et de Budapest.

Abréviations : CSP, Centre de services partagés ; CMSP, Centre mondial de services partagés ; CSM, Centre de services mondial ; CSPM, Centre de services partagés mondial ; CSRE, Centre de services régional d'Entebbe.

Encadré 2**Observations : Programme des Nations Unies pour le développement**

Les efforts déployés par le PNUD pour améliorer l'efficacité des services d'appui administratif montrent que cet organisme ressent le besoin d'asseoir son modèle opérationnel sur une base plus durable et de bénéficier de conditions plus abordables. Plusieurs processus interdépendants sont en cours, dont les services partagés mondiaux font partie, sans pour autant être le seul élément jouant un rôle prépondérant. **Lors de l'évaluation de ces nouveaux changements, l'Administrateur devrait veiller à ce que les décisions reposent sur des études de viabilité qui indiquent les coûts et avantages à prévoir, et recensent les moyens de mesurer les progrès.**

La création d'un centre mondial de services partagés (2016) pour regrouper toutes les activités de gestion du centre de services financiers de Kuala Lumpur et celles du centre des ressources humaines de Copenhague a été un important pas en avant, l'objectif visé étant de mettre davantage l'accent sur le service à la clientèle et la prestation de services du début à la fin de chaque activité entreprise. L'Inspecteur a constaté que certains fonctionnaires en poste dans ces deux centres rendent directement compte aux unités fonctionnelles des sièges plutôt qu'au directeur de leur centre, ce qui rend difficile la gestion du personnel des centres. **Pour tirer parti des données d'expérience qui ne cesseront de s'accumuler, l'Administrateur est instamment prié d'assurer le suivi de l'application des dispositions prises à cet effet, en vue de permettre aux directeurs des centres de gérer une charge de travail variable en réaffectant des fonctionnaires à l'exécution des tâches qui devront être menées à bien.**

Hormis le fait que la politique et les procédures de réorganisation des ressources humaines ont été appliquées, aucune information sur les conséquences, pour le personnel, du transfert des fonctions financières au centre de services n'a été fournie à l'Inspecteur. À l'avenir, les mesures supplémentaires qui seront prises en vue du regroupement des entités chargées de la prestation de services administratifs pourront avoir des incidences sur le personnel. Les enseignements tirés de la restructuration et les observations connexes faites par le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU devraient être pris en compte^a. Bien qu'il existe des différences entre les organismes, le PNUD pourrait tirer profit d'un examen de la manière dont l'UNICEF a géré les incidences du transfert à Budapest pour son personnel.

Les outils conçus pour faciliter le service à la clientèle et la gestion des résultats ne sont pas suffisamment perfectionnés. Les membres du personnel des deux centres ont demandé qu'un système intégré de gestion des cas soit mis en place pour suivre l'évolution des questions à régler, que des mesures soient prises pour simplifier les rapprochements bancaires, rendus excessivement fastidieux par le recours aux communications par courrier électronique, et que des services commerciaux soient utilisés pour faciliter les transactions portant sur les comptes créditeurs.

L'Administrateur est également encouragé à envisager la mise en place d'une fonction d'assurance de la qualité au sein du Centre mondial de services partagés, distincte des fonctions opérationnelles, pour faciliter l'apprentissage et l'amélioration continue des processus métier et du service à la clientèle.

L'Inspecteur a été informé que la détermination des structures et procédures administratives relève de l'Administrateur, et que le PNUD a l'obligation d'appliquer son plan stratégique et de poursuivre ses objectifs en matière d'efficacité. **L'Administrateur devrait, dans le cadre du projet de budget pour la période 2018-2021, informer le Conseil d'administration des progrès accomplis dans la réalisation de gains d'efficacité au niveau des services de gestion qui, selon la description qu'en a donnée l'Administrateur constituent « une question qui continue de susciter un intérêt soutenu »^b. Il devrait, à cet égard, fournir des informations sur la raison d'être des modifications apportées ou envisagées, ainsi que sur les mesures qui ont permis de réaliser des gains d'efficacité et d'efficience.**

^a A/70/5/Add.1, par. 128 et 129.

^b DP/2016/9, annexe 5, p. 1. Consultable à l'adresse www.undp.org.

V. Valorisation des avantages

A. Valorisation des avantages et établissement de rapports à leur sujet

50. Lors de l'examen des avantages réalisés, il convient de noter que comme les centres de services de l'UNICEF et de l'UNOPS n'ont pas encore atteint leur niveau normal de fonctionnement, aucun de ces organismes n'est en mesure de faire rapport sur les avantages qui ont pu être réalisés par rapport aux prévisions. Le transfert de la fonction financière du PNUD à son centre de services établi dans la région de Kuala Lumpur a eu lieu dans le cadre de sa restructuration, un processus qui, ainsi que le PNUD l'a signalé à son Conseil d'administration, a permis de faire des économies de 33 millions de dollars par an sur les dépenses de personnel et les frais d'occupation de locaux à usage de bureaux²⁰. Après ajustement des prévisions présentées antérieurement à l'Assemblée générale²¹, le Secrétaire général, suite aux demandes de renseignements adressées par le Comité des commissaires aux comptes²², a indiqué que l'élément « Centre de services mondial » de la stratégie globale d'appui aux missions avait fait des économies nettes d'environ 25 millions de dollars de 2010 à 2015²³.

51. La FAO, l'OMS et le HCR ne publient plus de rapports périodiques sur les avantages réalisés par rapport aux hypothèses formulées initialement. En ce qui concerne les économies, la méthode de base utilisée a consisté à comparer les dépenses de personnel encourues aux lieux d'implantation des centres de services à ce qu'elles représenteraient à Genève ou Rome.

52. Par exemple, la FAO a indiqué en mars 2011 que les économies qu'elle espérait faire grâce à ses centres de services (soit plus de 10 millions de dollars par exercice biennal) avaient été réalisées²⁴. La base de calcul utilisée a été une comparaison entre les coûts standard de personnel à Santiago, Bangkok et Budapest et ceux encourus à Rome. Comme les écarts relatifs n'ont pas varié, des économies considérables ont été réalisées en utilisant cette base de calcul. L'OMS fait observer que, comme le développement de son progiciel de gestion intégré et celui de son Centre mondial de services ont été si étroitement interdépendants, il est difficile de déterminer avec précision les coûts ou les avantages correspondants. Toutefois, en utilisant une seule et même méthode, elle a comparé les dépenses afférentes à l'ensemble du personnel administratif en poste à Kuala Lumpur avec celles qui auraient été encourues à Genève et à d'autres endroits à partir desquels des transactions avaient été transférées. Elle a estimé qu'à la fin de 2012, les réductions de coûts s'élevaient à 30 millions de dollars pour l'ensemble de l'exercice biennal²⁵. En 2009, le HCR a calculé qu'il avait réalisé ce qu'il a appelé des « économies théoriques » de 7,9 millions de dollars par an lorsque 129 postes ont été initialement supprimés à Genève, par rapport aux dépenses que ces mêmes postes auraient entraînées à Budapest²⁶. Ce montant a été dégagé « en théorie » seulement, étant donné que le HCR a accru le nombre de postes à Budapest au-delà des 129 qui avaient été supprimés. Au fil du temps, d'autres fonctions ont été ajoutées, et la seule mesure fondée sur le coût qui ait été appliquée a consisté à comparer les coûts encourus à Budapest avec ceux qu'il aurait fallu prévoir pour disposer des mêmes capacités à Genève.

53. Bien que des économies découlant de la pratique de l'arbitrage sur les coûts de main-d'œuvre puissent être réalisées selon un processus présentant, du moins en apparence, un certain niveau d'automatisme, le recours à des approches globales visant à valoriser des avantages est moins fréquent. Plusieurs mesures peuvent améliorer les chances de

²⁰ DP/2016/9, annexe 5. Consultable à l'adresse www.undp.org.

²¹ A/69/751/Rev.1, tableau A.5.

²² A/70/5 (Vol. II), par. 314 b).

²³ A/70/749, tableau 8.

²⁴ Document de la FAO portant la cote FC 138/15, par. 64. Consultable à l'adresse www.fao.org.

²⁵ Note d'information du CCS portant la cote CEB/2014/HLCM/3A. Non accessible au public.

²⁶ EC/60/SC/CRP.3, annexe II. Consultable à l'adresse www.unhcr.org.

valorisation des avantages escomptés. **Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, dans le cadre de la réforme des services d'appui administratif, devraient élaborer des plans de valorisation des avantages qui définissent les responsabilités à assumer en la matière et considérer que leur actualisation fait partie intégrante des stratégies de mise en œuvre.** Ces plans sont importants en raison du fait qu'un grand nombre d'avantages ne se valorisent pas d'eux-mêmes ; une gestion active est nécessaire pour obtenir les effets recherchés. Par exemple, l'étude de viabilité de l'UNICEF prévoit notamment une augmentation de l'efficacité des processus, une réduction du nombre de postes et l'affectation des heures libérées à des usages plus productifs, ainsi que la réalisation d'économies suite à un transfert à un endroit où les coûts sont moins élevés. Dans le même ordre d'idées, si l'objectif visé est d'augmenter l'efficacité des transactions, il importe de prêter attention aux moyens d'améliorer la qualité des apports provenant des clients, ainsi que l'OMS l'a fait remarquer, de même qu'à la façon dont le centre de services assume le rôle qui lui est dévolu²⁷. Chacun de ces éléments différents implique la prise de mesures de gestion distinctes si l'on veut aboutir à l'objectif visé. Un plan de valorisation des avantages est par conséquent utile non seulement en tant que moyen de définir ces derniers et d'assurer le suivi des progrès accomplis, mais aussi pour préparer le terrain en vue d'en tirer parti dans toute la mesure possible.

54. Une autre lacune tient au fait que les valeurs de référence sont rarement définies dès le départ. Il se peut qu'elles ne soient pas nécessaires pour définir le résultat à atteindre, mais elles sont très utiles en tant que moyens de déterminer l'ampleur de l'amélioration désirée et d'évaluer les progrès accomplis du début à la fin des processus. Par exemple, il n'a pas été possible d'établir une corrélation entre les indicateurs de résultats adoptés pour la prestation des services fournis par le Centre de services régional et ce que les missions avaient accompli parce que celles-ci n'avaient pas fixé les objectifs à atteindre. Et lorsqu'un sondage sur le degré de satisfaction des clients a enfin été effectué en 2013 en vue d'établir une série de valeurs de référence à appliquer aux activités du Centre de services régional au cours des années à venir (une tâche qui est actuellement menée à bien à intervalles réguliers), il était impossible de connaître le niveau de satisfaction de la clientèle à l'époque où des dispositions différentes avaient été appliquées. À la FAO, on a constaté que 46 indicateurs de résultats sur 57 étaient utilisés alors qu'aucun ensemble de valeurs de référence ou aucun objectif correspondant n'avait été adopté²⁸. **Des valeurs de référence applicables à l'efficacité des processus, aux coûts et à la qualité des services devraient être définies.**

55. Il convient de noter que, dans les rapports consacrés aux avantages et dans l'examen dont ils font l'objet à l'échelon intergouvernemental, une attention considérable est consacrée aux aspects quantitatifs, c'est-à-dire aux économies, ce qui peut être dû au fait qu'il est particulièrement facile de les mesurer. C'est pour cette raison qu'il est difficile de se former un tableau intégré et équilibré des avantages qui ont été valorisés et de la procédure à utiliser pour évaluer les réalisations dans leur ensemble.

56. Les objectifs de performance ne sont pas établis en fonction de normes ou valeurs de référence bien définies dont la pertinence est également reconnue à l'extérieur du système des Nations Unies. Ils sont souvent définis en s'inspirant des résultats obtenus par le passé ou en prenant comme point de départ ceux que les organismes pensent pouvoir atteindre. Ils peuvent constituer des points de départ réalistes, mais des objectifs susceptibles de résister à l'épreuve du temps doivent être élaborés en prenant en compte des facteurs de comparaison applicables en pratique, au nombre desquels figure, le cas échéant, le recours à d'autres fournisseurs de services.

²⁷ CEB/2014/HLCM/3A, p. 8. Non accessible au public.

²⁸ FAO, bureau de l'Inspecteur général, *Centre de services communs – Budapest* (septembre 2010) (AUD 1710), par. 21. Non accessible au public.

Encadré 3**Observations : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture**

Le Centre de services communs établi à Budapest s'est distingué en regroupant ses responsabilités, en augmentant le volume des transactions effectuées et en élargissant la gamme de ses services. Ces réalisations désormais inscrites à son palmarès ont été accomplies en dépit du fait que les six dernières années ont été marquées par diverses perturbations, avec un nombre élevé de hauts responsables se succédant aux postes clefs et compte tenu de l'instabilité attribuable à des taux élevés de roulement du personnel.

En même temps, il semblerait qu'après sa création, le Centre ait cessé de recevoir toute l'attention qu'il méritait de la part des cadres supérieurs. Ni l'achèvement de tâches encore en cours d'exécution, telles que le comblement des lacunes observées dans le cadre de gestion de la performance et l'amélioration de processus métier fragmentés, ni le développement futur du Centre n'ont fait l'objet d'une prise en charge systématique. Le transfert à Budapest a semblé avoir été motivé exclusivement par le désir de réaliser des économies immédiates, plutôt que par la volonté d'apporter des améliorations durables, d'augmenter le degré d'efficacité des activités et de fournir un appui efficace à la clientèle.

La gestion des ressources humaines a été une source de problèmes majeurs, en particulier en raison du taux de roulement élevé observé chez les agents des services généraux, attribuable au fait que les postes qu'ils occupent sont de niveau subalterne et que les nouveaux centres de services relevant du HCR et de l'UNICEF offrent des conditions plus intéressantes. À la fin de 2015, le Centre de services communs affichait un taux de vacance de 60 %. Des mesures telles que l'imposition, à l'initiative du siège, d'un gel du recrutement à Budapest à un moment où les responsables de ce lieu d'affectation devaient faire face à un exode massif de personnel, ont encore aggravé la situation ; les mesures correctives que les cadres supérieurs ont été priés de prendre pour donner suite aux demandes répétées qui leur étaient adressées ont été retardées pendant longtemps.

D'importantes mesures ont été prises au cours de l'année écoulée pour améliorer la gouvernance, renforcer le profil du centre de services communs au sein de l'Organisation, nommer de nouveaux cadres directeurs à la tête du centre, modifier sa dotation en effectifs, recruter de nouveaux agents et améliorer le service à la clientèle. Celles-ci, adoptées parallèlement à un examen de la possibilité de transférer d'autres fonctions à Budapest, à la création d'une unité de gestion de la performance, de la qualité et de l'administration, et à la mise en œuvre de processus de bout en bout pour la fourniture de services, donnent de bonnes raisons d'espérer que le centre retrouvera bientôt son dynamisme.

Le Directeur général, lors de son examen des fonctions supplémentaires à confier au Centre de services communs, devrait tenir compte des possibilités de regrouper les fonctions connexes restantes assurées dans les pôles régionaux.

B. Analyses des avantages découlant de l'arbitrage des coûts de main-d'œuvre²⁹

57. Comme un grand nombre des études de viabilité effectuées par les organismes des Nations Unies pour leurs centres de services ont accordé une grande importance à l'abaissement des coûts de main-d'œuvre consécutif à un transfert, l'Inspecteur a examiné la mesure dans laquelle les différences de salaire appliquées dans ces études se sont maintenues au fil du temps, en utilisant les barèmes des traitements à l'échelon 4 des classes G-5 et P-3 (classes couramment employées) en tant que points de référence. Il se fait que ces différences se sont maintenues, voire améliorées, au fil du temps. La figure 1 ci-après indique les variations des niveaux de rémunération d'une année à l'autre, par lieu d'affectation.

²⁹ Les taux de change et les coefficients d'ajustement en vigueur au 1^{er} juin de l'année en question sont appliqués dans la présente section.

58. Par exemple, quand la FAO a proposé de créer son centre de services communs, le point médian du barème des traitements dans les services généraux de Budapest représentait 32 % de celui de Rome³⁰. Par comparaison, au début de 2016, le point médian pour les agents de la classe G-5 en poste à Budapest représentait 33 % de celui de Rome. Comme celui de la FAO, le centre du HCR est entré en activité à Budapest au début de 2008. À cette époque, le traitement d'un agent de classe G-5 à Budapest représentait 31 % de celui d'un agent en poste à Genève. Au début de 2016, il était tombé encore plus bas, soit 19 %, de sorte que le traitement d'un agent de classe G-5 en poste à Genève équivalait à la rémunération de cinq agents en poste à Budapest. Dans le cas de l'OMS, dont le centre implanté à Kuala Lumpur a commencé à fonctionner en 2008, les différences de traitement relatives par rapport à Genève ont également évolué dans un sens favorable. En 2008, le traitement d'un agent de classe G-5 en poste en Malaisie équivalait à 19 % de la rémunération d'un homologue en poste à Genève, alors qu'au début de 2016, cette proportion était tombée à 13 %. (Toutes les capacités qui ont été transférées à Kuala Lumpur ne provenaient pas de Genève.) Dans la mesure où les différences de traitement ont constitué un facteur dans la décision du PNUD de créer un centre de services financiers à Kuala Lumpur en 2012, ces différences se sont également maintenues jusqu'à l'heure actuelle. En 2012, le traitement d'un agent de classe G-5 en poste en Malaisie équivalait à 33 % du niveau prévu à New York, tandis qu'en 2016, cette proportion est tombée à 23 % seulement. Comme le centre de services mondial de l'UNOPS a commencé à fonctionner à Bangkok en 2016, il n'est pas encore possible d'évaluer les variations qui ont pu se produire au fil du temps. La différence actuellement observée au niveau des traitements est importante ; en effet, la rémunération d'un agent de classe G-5 en poste à Bangkok représente 45 % du traitement prévu à Copenhague. Il est évident que les différences de traitement sont très marquées et qu'au cours des années, les rapports relatifs se sont maintenus.

59. Les différences entre les traitements versés aux administrateurs recrutés sur le plan international sont beaucoup moins spectaculaires, et le nombre de ces fonctionnaires est relativement faible dans les centres fournissant essentiellement des services transactionnels, mais elles sont importantes pour des organismes qui, tels le HCR, doivent confier à du personnel détaché des activités prévues dans les domaines de la formation ou des approvisionnements, ou d'autres tâches non transactionnelles. Dans ces cas également, les différences se sont maintenues. En 2008, le traitement d'un fonctionnaire de classe P-3 à Budapest équivalait aux trois quarts du montant versé à un homologue en poste à Genève ; en 2016, il était de moins des deux tiers. En 2012, lorsque le PNUD a implanté son centre à Kuala Lumpur, le traitement d'un fonctionnaire de classe P-3 en Malaisie représentait 86 % du montant correspondant versé à New York ; il était d'environ 75 % en 2016. Lorsque le centre de la FAO a commencé à fonctionner à Budapest, le traitement d'un fonctionnaire de classe P-3 était de 95 % de ce qu'il était à Rome. En 2016, il était de 84 %.

60. Compte tenu de l'importance croissante des administrateurs recrutés sur le plan national, les comparaisons portant sur leur traitement sont également pertinentes. Le rapport entre leur traitement et celui de leurs homologues recrutés sur le plan international varie fortement d'un lieu d'affectation à l'autre. Par exemple, le traitement d'un administrateur recruté sur le plan national de classe C en poste à Budapest équivaut à 65 % de celui d'un fonctionnaire de classe P-3, tandis qu'à Kuala Lumpur, il équivaut à 43 %. Les différences réelles en termes de coût pour les organismes sont beaucoup plus grandes que les différences de traitement, étant donné que le coût élevé des prestations réservées au personnel recruté sur le plan international doit être pris en compte. La différence de traitement entre les agents des services généraux d'échelon élevé et les fonctionnaires recrutés sur le plan national méritait également qu'on y prête attention. À Entebbe, par exemple, un administrateur recruté sur le plan national de classe A, soit celle la moins élevée pour un fonctionnaire recruté sur le plan national, recevait en 2016 un traitement double de celui versé à un fonctionnaire de classe G-6. Cela permet de comprendre plus facilement pourquoi les directeurs de centres de services jugent avantageux d'avoir recours à des fonctionnaires recrutés sur le plan national, étant donné qu'il s'agit là pour eux d'une formule présentant un rapport coût-efficacité favorable pour assurer l'exercice de fonctions

³⁰ Document de la FAO portant la cote CL 131/18, par. 90. Consultable à l'adresse www.fao.org.

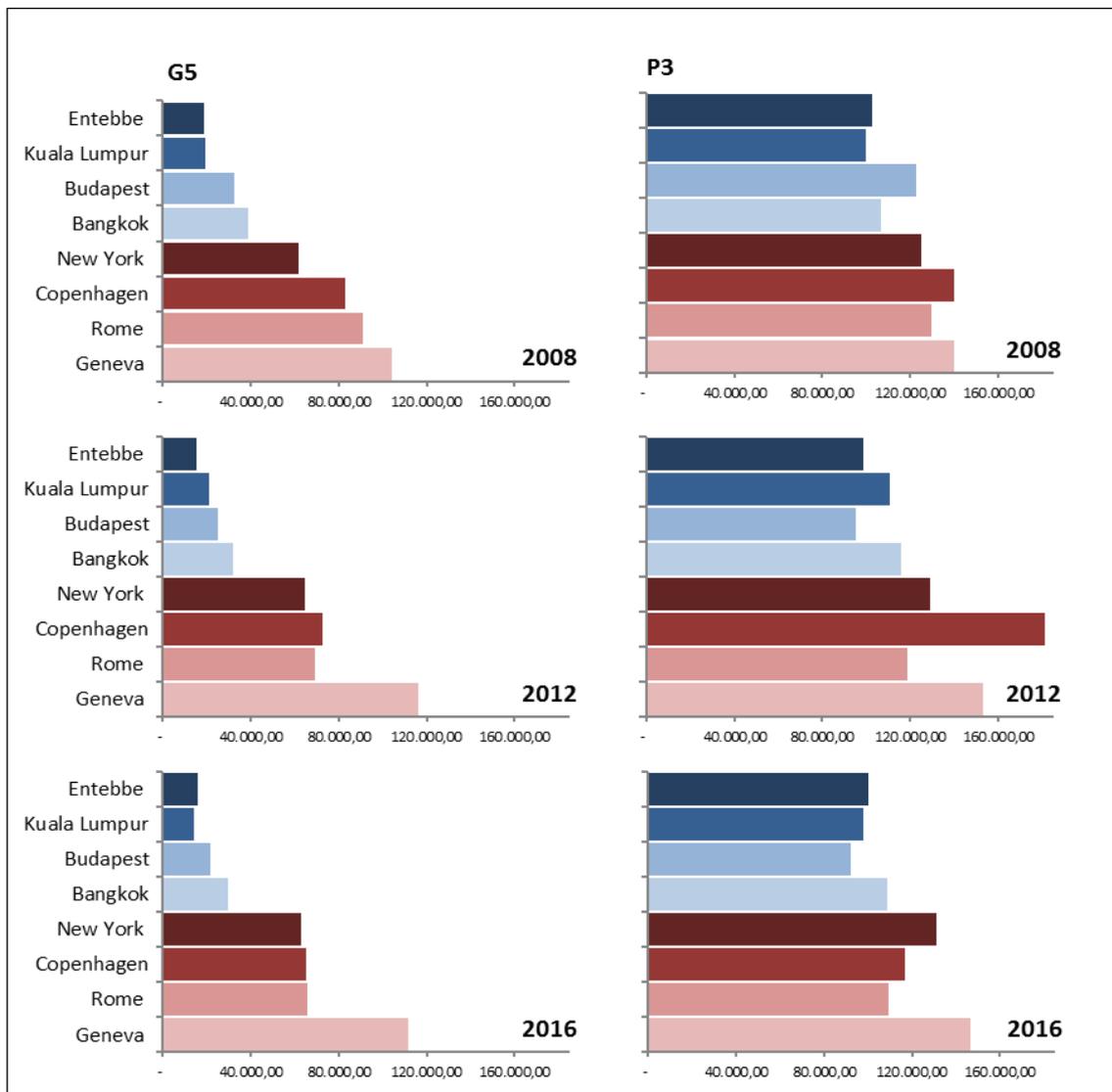
d'administrateur d'une manière telle qu'il leur est ainsi possible de conserver leurs effectifs et de leur offrir des perspectives d'avancement attrayantes.

61. Si le niveau des traitements était le principal facteur à prendre en compte, il faudrait en conclure que Copenhague n'est pas un lieu d'affectation attrayant selon les critères appliqués quand on procède à l'arbitrage des coûts de main-d'œuvre. Les traitements versés aux fonctionnaires recrutés sur le plan local sont nettement plus faibles qu'à Genève (la seule ville siège où cela s'observe), mais si l'arbitrage des coûts de main-d'œuvre était le principal facteur en cause, le choix d'autres lieux d'affectation permettrait d'abaisser fortement les coûts de personnel. Les organismes qui ont implanté leur siège à Copenhague l'ont fait pour une multitude d'autres raisons, en tenant compte des mesures d'incitation adoptées par le pays hôte. L'Inspecteur n'a pas examiné en détail les raisons pour lesquelles des organismes des Nations Unies sont présents dans ce pays ; l'une d'entre elles est la présence d'un centre de services d'appui administratif, tandis qu'une autre est liée au fait que le PNUD exerce ses activités à Copenhague depuis longtemps.

62. D'une manière générale, l'Inspecteur ne juge pas souhaitable que les organismes des Nations Unies se précipitent d'un endroit à un autre dans l'espoir de faire « la meilleure affaire » ou de profiter des coûts les plus bas. Les besoins globaux à satisfaire et les relations considérées au sens large doivent être pris en compte. Toutefois, quand un organisme modifie d'importants éléments de son modèle de fonctionnement, le chef de son secrétariat pourrait juger souhaitable d'actualiser l'étude de viabilité portant sur la fourniture de services pouvant être assurés à distance. Par exemple, au début de 2016, le PNUD a, dans le cadre d'une initiative qui, de l'avis de l'Inspecteur, a constitué une mesure particulièrement clairvoyante, placé le centre d'administration des ressources humaines implanté à Copenhague et le centre de services financiers installé à Kuala Lumpur sous une direction unique, à savoir celle du Centre mondial de services partagés, afin de mieux satisfaire les besoins des clients, de renforcer la coopération intersectorielle et de garantir l'intégralité du processus d'exécution des tâches prévues. **Compte tenu de ce changement de stratégie vis-à-vis de la fourniture de services, l'administrateur devrait examiner la question de savoir s'il serait plus efficace d'installer les deux entités compétentes en un seul et même endroit. Le fait que les traitements des fonctionnaires recrutés sur le plan local à Kuala Lumpur ne représentent que 25 % de ceux versés à leurs homologues de Copenhague serait une considération pertinente pour un organisme qui a abouti à la conclusion qu'une réduction des dépenses administratives est un objectif important à atteindre.**

63. Il serait tentant d'affirmer que la différence du point de vue des dépenses de personnel se traduirait automatiquement par des économies véritables. Il est difficile de se former une opinion faisant autorité au sujet des économies étant donné que toutes les dépenses incontournables, telles que celles associées aux voyages, au roulement du personnel et aux activités de formation connexes, et aux affectations de courte durée ne sont pas systématiquement prises en compte. **Comme certaines initiatives se justifient pour vérifier la validité de certaines hypothèses formulées au sujet des analyses coûts-avantages, les chefs de secrétariat devraient veiller à ce qu'une approche méthodique soit adoptée afin d'assurer le suivi des dépenses encourues et des avantages réalisés, et être en mesure de faire rapport sur ces questions.**

Figure 1
Barème des traitements pour les fonctionnaires de classe G-5, échelon 4 et P-3, échelon 4, selon le lieu d'affectation



Encadré 4**Observations : Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés**

Le Centre de services mondial implanté à Budapest n'est pas, et n'a jamais été censé être, un centre de services partagés destiné à regrouper des fonctions exercées jusqu'alors dans de nombreuses antennes de cet organisme. Dans une large mesure, il a servi à réduire la présence du HCR à Genève, à réaliser des économies en pratiquant l'arbitrage sur les coûts de main-d'œuvre et à faciliter l'expansion de services nécessaires qu'il était trop coûteux de développer à Genève. Certaines unités ont été délocalisées, parfois parallèlement à un processus de restructuration, mais les structures et les voies hiérarchiques de base sont restées intactes.

Les entretiens menés avec des membres du personnel du HCR ont fait apparaître un degré de satisfaction élevé au sujet des résultats de la délocalisation à Budapest. La satisfaction exprimée quant au personnel local recruté et l'augmentation du niveau d'importance des activités consacrées aux services contribuent à ce résultat, qui est également attribuable au fait que cet organisme n'a pas dû s'adapter à des structures ou méthodes de travail radicalement nouvelles.

Il y aurait cependant lieu de tempérer cet enthousiasme. Les tâches exécutées à Budapest ne sont pas toutes de type transactionnel, et les cadres supérieurs en poste à Genève appellent l'attention sur les dépenses supplémentaires à consentir, les déplacements à effectuer et le temps à consacrer aux activités à entreprendre pour s'assurer que le personnel détaché pour assumer des fonctions sensibles applique les mêmes politiques que celles prônées par les cadres supérieurs et accomplit un travail de haute qualité.

Récemment, Copenhague a également été choisie comme lieu d'implantation d'un centre de services mondial. Les fonds recueillis à divers endroits auprès du secteur privé ont été regroupés pour servir au financement de ce projet.

La détermination dont fait preuve le Haut-Commissaire en décidant de réduire l'empeinte de la présence des services installés à Genève et de réduire les frais de fonctionnement de l'organisme qu'il dirige donne une idée de l'influence que les cadres directeurs peuvent exercer en tant que moteurs du changement. Les mesures qui ont été prises par le HCR pour intensifier les activités d'exécution de ses programmes et améliorer ses structures et systèmes tout en limitant les frais de gestion indiquent qu'un processus continu de rationalisation de son fonctionnement est en cours.

Les décisions relatives à la localisation des fonctions sont prises dans une perspective à court terme dans le cadre d'un cycle de planification annuel. Bien que le HCR soit un organisme opérationnel qui doit être capable de faire preuve de souplesse pour s'adapter à de nouvelles situations, il est difficile d'appliquer une approche stratégique au processus de développement dont il est le théâtre et au choix du lieu d'implantation des fonctions alors que l'horizon de planification ne porte que sur une période aussi restreinte.

Afin de tirer parti des réalisations accomplies jusqu'à présent, le Haut-Commissaire devrait adopter une perspective pluriannuelle en vue de la satisfaction des besoins du HCR en matière de structures et de dépenses renouvelables, de manière à ce que les décisions prises au sujet du choix du lieu d'implantation des unités organisationnelles soient moins souvent influencées par des jugements opportunistes soumis aux pressions inhérentes aux contraintes résultant de l'application d'un système à cycles annuels. Des éclaircissements devraient également être fournis sur les raisons invoquées pour étendre à Copenhague les activités d'un centre de services mondial.

VI. Gestion et mesure des résultats

64. Les organismes ont indiqué que les économies, l'amélioration de l'efficacité et la qualité des services figurent au nombre des principaux moteurs de changement dans le domaine de la fourniture de services d'appui administratif. L'Inspecteur a par conséquent examiné la question de savoir si les résultats sont évalués de manière continue, ainsi que les modalités d'exécution de ce processus. Il a constaté que les organismes utilisent des accords portant sur le niveau des services, des catalogues de services, des procédures opérationnelles permanentes ou, tout simplement, des pages de leur Intranet pour indiquer à leurs clients les normes applicables aux prestations fournies. Des expressions telles que « principaux indicateurs de résultats » ou « indicateurs du niveau de service » sont utilisées pour définir les délais d'exécution des services fournis. On constate en général l'absence de points de référence pour les indicateurs de résultats, tant en ce qui concerne les processus que le degré de satisfaction des clients, ce qui signifie que l'on ne dispose souvent d'aucune valeur de départ par rapport à laquelle on pourrait mesurer les changements.

65. En outre, aucun des centres n'est doté d'instruments appropriés pour mesurer les résultats. Quelques-uns des centres établis de longue date envisagent d'investir dans des systèmes qui permettraient la gestion des cas et un suivi automatisé en temps réel des résultats (FAO, PNUD), tandis que les centres créés récemment sont encore en train de concevoir et mettre en œuvre leur fonction de gestion des résultats (UNICEF, UNOPS). Les autres ont recours à des outils qu'ils ont conçus eux-mêmes, tels que des tableaux Excel, qui exigent des manipulations manuelles et peuvent donner lieu à des erreurs, ou ils en sont réduits à extraire laborieusement des données traitées avec leur progiciel de gestion intégré ou avec d'autres systèmes (OMS, Centre de services régional). C'est pour cette raison que l'établissement de rapports sur les indicateurs exige des efforts considérables et coûteux. Certains centres ne considèrent pas que les données qu'ils communiquent sont d'une fiabilité à toute épreuve compte tenu de la manière dont elles sont recueillies. Une autre difficulté à laquelle les centres de services doivent faire face consiste à obtenir à temps des indications complètes et précises de leurs clients, ce qui explique que le taux de rejet est élevé.

66. Compte tenu des difficultés particulières résultant du remplacement des services fournis antérieurement de personne à personne par des interactions menées à distance avec des fournisseurs de services souvent anonymes, la question de la gestion des relations avec la clientèle est l'objet d'une attention accrue. La FAO est en train de mettre en place un point de contact unique pour les usagers de ses services. La section de la gestion de la qualité du Centre de services partagés mondial de l'UNICEF est responsable de la gestion des relations avec la clientèle et des communications connexes. Le suivi de l'exécution des accords portant sur le niveau des services et l'établissement de rapports sur cette fonction sont assurés par domaine de prestation de services pour chaque bureau de clients. Le Centre a également pour tâche de créer des conditions propices à des améliorations continues dans tous les domaines de prestation de services à l'échelle mondiale en procédant à l'analyse de ses processus, des technologies qu'il utilise et des capacités de son personnel afin de déterminer les possibilités d'améliorer les résultats et l'efficacité, la planification stratégique et le suivi.

67. Le Centre mondial de services de l'OMS adresse à ses clients des rapports trimestriels sur les résultats, pour leur fournir des informations sur les volumes, la productivité, les coûts, les retards et les taux de rejet, de même que des mises à jour sur les principales réalisations, questions à régler et activités dont il s'occupe. La principale difficulté à résoudre par le personnel est due au fait que le suivi des données de notation doit être effectué manuellement, ce qui prend un temps qui devrait être consacré à l'exécution des tâches essentielles. Les services des ressources humaines, par exemple, doivent se charger de 53 opérations distinctes qui sont mesurées ; un système a été mis en place à cette fin, mais il n'est pas pleinement automatisé. D'autres services comportent encore moins de fonctions de communication des informations qui sont automatisées. Bien que les délais d'exécution soient utilisés pour indiquer aux clients ce à quoi ils peuvent s'attendre, le Centre ne s'est pas doté d'indicateurs de résultats, en dépit du fait qu'il

fonctionne depuis plus de dix ans. Le nouveau groupe chargé du mécanisme de gouvernance est en train de définir des indicateurs clefs de résultats.

68. Le Centre de services communs de la FAO avait l'habitude d'assurer le suivi des cas traités et des résultats par rapport aux dispositions de quelque 27 accords de prestation de services portant sur les prestations fournies dans les domaines des voyages, des comptes créditeurs, des fournisseurs, de l'appui assuré par les services d'aide/de soutien aux usagers, des services des ressources humaines et de la gestion des biens. Ce centre utilisait des instruments conçus au niveau interne, tels que des tableaux Excel qui, à défaut d'autres outils, lui permettaient de faire chaque année rapport sur ses résultats aux principales parties prenantes. Selon les estimations du Centre, de 20 à 30 % du temps du personnel était consacré au suivi de nombreux indicateurs. Comme le Centre a dû faire face à de graves pénuries de personnel et compte tenu de la forte intensité de main-d'œuvre exigée par ce processus, la nouvelle direction du Centre a mis un terme à la pratique consistant à assurer manuellement le suivi des accords de prestation de services. Étant donné qu'un nouvel instrument de gestion des cas ne sera pas disponible avant 2017, les données et statistiques provenant du progiciel de gestion intégré seront utilisées.

Encadré 5

Observations : Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

Le Centre mondial de services partagés en est encore à un stade précoce de son fonctionnement, et ses activités continuent de se stabiliser à un moment où il se prépare à assumer des fonctions supplémentaires. Le lancement simultané du progiciel de gestion intégré et du Centre ont engendré des problèmes de mise en œuvre. L'intégration de la fonction de gestion des cas à ce progiciel et l'automatisation de tâches courantes telles que la préparation de lettres de nomination attendent encore d'être achevées.

Un pourcentage élevé de membres du personnel de l'UNOPS sont recrutés en application des dispositions d'un contrat de prestataire individuel, ce qui signifie qu'ils n'ont pas le statut de fonctionnaire. Ainsi que le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU l'a indiqué, la souplesse qu'offrent les contrats de vacataires aide l'UNOPS à remplir sa mission d'exécution des projets. Elle lui permet aussi de maîtriser les coûts et d'éviter les obligations associées à l'emploi d'agents jouissant du statut de fonctionnaire des Nations Unies (notamment celles liées aux indemnités pour charges de famille et primes de mobilité, les pensions et l'assurance maladie après la cessation de service). L'analyse de l'UNOPS montre qu'un fonctionnaire international lui coûte environ deux fois plus cher qu'un vacataire international équivalent. La comparaison entre les vacataires et les fonctionnaires recrutés sur le plan national de niveaux équivalents fait également apparaître des économies qui, sans être aussi élevées, sont néanmoins considérables. L'UNOPS considère que cette modalité, qui se prête aux adaptations nécessaires pour satisfaire les besoins des clients et permet une modulation rapide des ressources, représente l'un de ses avantages comparatifs.

L'élaboration du cadre de gestion des résultats n'est pas encore entièrement achevée. Les normes de prestation des services et les indicateurs de résultats doivent être définis de manière plus précise.

L'analyse décisionnelle est effectuée par le Groupe d'accompagnement du changement plutôt que par le Centre mondial de services partagés. **Le rôle exercé par le directeur de ce centre en tant que moteur de l'amélioration des processus et de la prestation de services, de même que les outils qui sont nécessaires à cette fin, devraient être définis de manière plus précise.**

69. Quoi qu'il en soit, le Centre de services communs de la FAO considère qu'à l'heure actuelle, les statistiques sur les résultats obtenus dans le cadre de l'exécution de l'accord de prestation de services ne permettent pas de rendre pleinement compte de ce qui a été réellement accompli. Bien que le centre soit en mesure d'exécuter rapidement les transactions qui lui sont confiées, cela ne signifie pas que tous les processus permettant de gérer les services de bout en bout s'accomplissent correctement ou que les clients soient

satisfaits. Cela est dû au fait que les accords de prestation de services ne portent pas sur l'ensemble de la charge de travail, mais uniquement sur les parties dont s'occupe le Centre de services communs, tandis que d'autres parties ont un caractère intersectoriel et impliquent des efforts dépassant les capacités sur lesquelles cet organe peut exercer une influence directe. En outre, l'Inspecteur général de la FAO a fait remarquer que tous les processus relevant du Centre de services communs ne sont pas pris en charge, et qu'une grande partie de la charge de travail gérée à Budapest se situe en dehors des limites du cadre de l'accord de prestation de services.

70. Le centre du PNUD implanté à Copenhague communique des informations sur les processus considérés comme les plus importants, tandis que celui de Kuala Lumpur transmet des renseignements sur les résultats obtenus dans le cadre de la mise en œuvre des accords de prestation de services, ainsi que sur les taux de rejet pour les bureaux de pays. Pour que le Centre mondial de services partagés puisse déterminer au niveau interne s'il atteint les objectifs qu'il s'est fixés, il doit disposer de critères de référence améliorés et d'outils faisant partie du progiciel de gestion intégré pour pouvoir fournir l'appui nécessaire au service à la clientèle, ainsi que d'un système de gestion des cas conçu pour suivre l'évolution des questions traitées.

71. Le Centre mondial de services partagés de l'UNICEF a l'intention de fonctionner en mesurant son rendement, en temps réel et de manière continue et transparente, par rapport aux critères énoncés dans une série d'accords de prestation de services pertinents et acceptés, en utilisant les outils les plus récents disponibles sur le marché. Dans le cadre de la transition qu'il a amorcée, ce centre fait chaque semaine rapport sur les résultats obtenus au niveau des services ; présentés sous la forme de tableaux de bord, ses rapports comprennent des relevés des résultats établis sur une base hebdomadaire, mensuelle et pour la période écoulée depuis la création du Centre.

72. L'Inspecteur a constaté que les organismes n'ont effectué aucune enquête initiale sur le degré de satisfaction des clients afin d'établir une base de comparaison. La première enquête annuelle qui ait été menée sur la satisfaction des clients pour le compte du Centre de services régional a eu lieu en 2013. Le centre de services du PNUD implanté à Kuala Lumpur a procédé chaque année à des enquêtes auprès de ses clients, tandis que celui de Copenhague a inauguré cette pratique en 2016. Bien que des activités de suivi et de communication de l'information soient régulièrement consacrées aux résultats obtenus par le Centre mondial de services partagés de l'UNICEF par rapport aux critères fixés dans les accords de prestation de services, aucun mécanisme permettant d'obtenir une rétroaction structurée de la part des clients, en particulier dans les bureaux extérieurs, n'a été prévu, abstraction faite du dialogue informel approfondi qui s'est engagé. Le plan à long terme consiste à mettre pleinement en œuvre un processus de réalisation d'enquêtes sur le degré de satisfaction des clients. Le recours à un système indépendant de recueil des réactions des clients serait utile pour évaluer la qualité des services fournis par les centres à d'autres entités des Nations Unies.

73. À l'avenir, le Centre de services communs de la FAO a l'intention de se concentrer davantage sur les services à la clientèle et les processus sur lesquels il peut exercer un contrôle direct, tout en reconnaissant que le simple fait qu'un centre de services soit efficace n'est pas une garantie absolue d'efficacité étant donné qu'il ne contrôle pas l'ensemble du processus de fourniture de services à la clientèle. Le Centre mondial de services de l'OMS a l'intention de recourir à un logiciel de gestion des relations avec la clientèle, ce qui lui permettra de cerner les besoins des clients dès le moment où ils sont portés à sa connaissance jusqu'au stade où une solution leur est apportée. Le système actuel est insuffisant en ce sens que lorsqu'un problème est résolu, la documentation de base le concernant est contenue dans divers messages transmis par courrier électronique ; le nouveau logiciel permettra de conserver toutes les solutions en tant que connaissances institutionnelles.

74. Le Centre régional de services avait organisé les services transactionnels en janvier 2014 sous la forme de 10 gammes de services intersectoriels selon un modèle assurant la fourniture de prestations de bout en bout, plutôt que par recours à des groupes fonctionnels, ce qui permettrait, par exemple, de regrouper les fonctions de gestion des ressources humaines et des finances au sein d'une seule et même gamme de services. Les

efforts ainsi déployés pour fournir et mesurer les services en cherchant à déterminer le degré de satisfaction des clients représentent une initiative novatrice dont il faudrait assurer le suivi et l'évaluation. Il est important de se faire un tableau précis, en fonction des résultats obtenus, de la marche à suivre pour assurer la réalisation d'un véritable processus d'exécution de bout en bout, notamment en tenant compte des éléments qui ne font pas partie de ceux que le centre de services peut contrôler, de la question de savoir si des systèmes existants tels que les progiciels de gestion intégrés sont capables de permettre la mise en œuvre d'approches de ce genre d'une manière plus efficace, des ensembles de compétences à posséder, étant donné qu'il peut être nécessaire d'élargir la notion de spécialisation des fonctions, et des répercussions qui peuvent en résulter pour les structures institutionnelles traditionnellement organisées selon des hiérarchies fonctionnelles.

75. À la FAO, les diverses unités avaient l'habitude de recueillir les données nécessaires à l'exécution des analyses décisionnelles, de les exploiter et de les communiquer chaque mois au chef du Centre de services communs par les directeurs de ces unités. Les rapports mensuels étaient ensuite regroupés sous la forme d'un rapport annuel qui était distribué aux parties prenantes. Toutefois, la FAO est en train de mettre en œuvre une réforme du centre qui consiste notamment à implanter des systèmes de suivi automatisé destinés à permettre l'évaluation des résultats en temps réel, ainsi qu'à créer au sein du centre une unité chargée des résultats, de la qualité et des activités administratives pour faciliter la mesure des résultats. Au Centre mondial de services partagés du PNUD mis en place à Kuala Lumpur, l'équipe chargée de l'analyse décisionnelle est responsable de la mesure des résultats, tandis que l'équipe de Copenhague est dépourvue d'une fonction d'analyse distincte. Ce centre envisage d'instaurer une fonction d'assurance de la qualité et de gestion des comptes clients, distincte des opérations, qui servirait à analyser les données et à interpréter les résultats par rapport aux critères énoncés dans les accords de prestation de services.

76. Le Centre régional de services a jeté les bases de l'application de la notion d'amélioration continue en créant un groupe de l'assurance de la qualité qui assume pour son compte des fonctions d'analyse décisionnelle. Ce groupe a la capacité d'appuyer vigoureusement les efforts déployés par la direction pour évaluer les résultats et détecter les possibilités d'améliorer les processus et d'aider le centre et ses missions clientes à relever le niveau d'efficacité de leurs activités en examinant les transactions qui sont effectuées et les problèmes qui en découlent. À l'heure actuelle, le groupe de l'assurance de la qualité s'emploie essentiellement à diffuser des rapports de résultats donnant un aperçu des réalisations du centre par rapport à des indicateurs de résultats. En raison du caractère fastidieux des processus utilisés pour assurer le suivi des indicateurs en l'absence d'un système d'informatique décisionnelle automatisé efficace, les cinq personnes faisant partie de cette équipe consacrent la moitié de leur temps à établir les rapports de résultats.

77. L'inspecteur note avec intérêt la mise en place de fonctions d'assurance de la qualité distinctes des fonctions opérationnelles et destinées à permettre l'analyse des données sur les résultats et à contribuer à l'obtention d'améliorations continues. Il s'agit là d'une approche relativement inédite dans le système des Nations Unies, qui devrait contribuer à l'instauration d'une culture d'amélioration continue et de services à la clientèle. Il importe de veiller à ce que les indications recueillies servent à entretenir des processus organisationnels destinés à améliorer les opérations.

78. En conclusion, la mesure des résultats est une fonction qui gagnerait à être améliorée. Les lacunes observées à ce niveau compromettent l'application du principe de responsabilité et la capacité d'apporter des améliorations. Le manque d'investissements dans des outils et systèmes conçus pour faciliter l'analyse décisionnelle et la communication des informations constitue un obstacle important. Les facteurs entrant en compte dans la détermination des attentes en matière de résultats sont souvent mal définis. Dans la plupart des cas, les indicateurs de résultats sont formulés en fonction de ce que les organismes s'estiment capables de faire, plutôt que de normes définies selon des critères objectifs élaborés en se fondant sur l'expérience pratique. L'observateur qui concentrerait toute son attention sur la façon dont un centre de services exécute les tâches qui lui reviennent dans le cadre d'un processus donné risquerait fort de ne pas disposer d'un tableau reflétant fidèlement le degré d'efficacité de ce processus ou le niveau de satisfaction de la clientèle. Une vue d'ensemble est nécessaire, étant entendu que les parties prenantes

doivent assumer les responsabilités allant de pair avec les éléments du processus qu'elles ont pour mission de mener à bien. **Compte tenu de l'importance fondamentale du service à la clientèle, des enquêtes sur le degré de satisfaction des clients devraient être effectuées au moins une fois par an pour faciliter l'évaluation des résultats et les améliorations continues. Les chefs de secrétariat devraient également s'assurer que des évaluations rigoureuses des résultats obtenus par les centres de services sont consignées chaque année par écrit.**

79. La mise en œuvre des recommandations suivantes devrait permettre de renforcer l'efficacité et l'efficience des centres de services, et de les responsabiliser davantage.

Recommandation 1

Les chefs de secrétariat des organisations qui disposent de centres de services mondiaux devraient définir et fournir les outils et les systèmes nécessaires pour contribuer à assurer le suivi efficace du service à la clientèle et promouvoir l'utilisation de l'informatique décisionnelle pour la mesure des résultats, l'obtention de nouvelles améliorations et la poursuite des comparaisons par rapport aux critères de référence.

Recommandation 2

Les chefs de secrétariat des organismes qui disposent de centres de services mondiaux devraient définir des repères en matière d'efficience en se fondant sur des normes objectives et veiller à ce que les résultats visés soient progressivement ajustés pour les atteindre.

VII. Gouvernance

80. L'expérience des organismes examinés montre à quel point il importe que les hauts responsables appuient les mesures visant à promouvoir et impulser les changements souhaités. La détermination dont ont fait preuve l'Administrateur du PNUD, le Haut-Commissaire pour les réfugiés et les directeurs généraux de l'UNICEF et de l'UNOPS a, de l'avis général, été un facteur clef en permettant aux parties prenantes de maintenir leur attention sur les objectifs à accomplir et leur cohésion dans leurs efforts. Si un tel engagement ne peut être maintenu au plus haut niveau, il faut s'attendre à ce que l'effet contraire se produise. Par exemple, les retards subis dans le transfert de fonctions et d'effectifs des missions au Centre régional de services font ressortir la nécessité d'une action vigoureuse à entreprendre par les cadres de direction pour amener les parties en présence à concilier les intérêts divergents qu'elles poursuivent (voir encadré 7 ci-après et par. 28 ci-dessus).

81. Il est important que les accords relatifs à la gouvernance soient conçus de manière à refléter les caractéristiques particulières des organismes et tiennent compte des budgets dont ils disposent. En ce qui concerne la gestion des centres de services et les rapports hiérarchiques instaurés, on a constaté que deux modalités fondamentales étaient en présence, à savoir l'extension du siège et l'indépendance opérationnelle. Une préférence s'est petit à petit dessinée en faveur de la mise en place de centres autonomes qui seraient chargés de la prestation des services. C'est à cette formule qu'ont actuellement recours l'OMS, le Centre de services régional, la FAO, l'UNICEF et le PNUD. Le HCR considère que les arrangements axés sur une extension de son siège continuent de satisfaire ses besoins. Un contrôle administratif de haut niveau est assuré par l'intermédiaire d'une petite équipe de gestion relevant du Haut-Commissaire adjoint.

82. Les organismes ont constaté eux-mêmes qu'il est nécessaire que les arrangements relatifs à la gouvernance comportent des dispositions visant à assurer le respect du principe de responsabilité pour les services fournis aux clients³¹. Des accords de prestation de services correctement formulés et énonçant les attentes en matière de résultats sont une importante caractéristique de cette tendance. Ainsi qu'on l'a expliqué de manière plus détaillée aux paragraphes 64 à 79 ci-dessus, bien que des progrès aient été accomplis, la gestion des résultats est une fonction dont il convient de se préoccuper d'une manière plus systématique.

83. L'OMS, le Centre de services régional, la FAO et le PNUD ont tous, il y a relativement peu de temps, remanié leur cadre de gouvernance, tandis que l'UNICEF a signalé qu'il a défini depuis peu des arrangements relatifs à la gouvernance. **Bien qu'ils puissent subir des modifications, les arrangements relatifs à la gouvernance devraient être conçus pendant le processus de planification, avant le lancement des centres de services.** Tous les arrangements de ce genre prévoient la création de comités présidés par un cadre de gestion occupant un rang hiérarchique élevé et, que ce soit par leur composition ou par l'intermédiaire d'autres mécanismes, ils permettent de mettre directement en présence les domaines fonctionnels/les référents processus, de prendre en compte les points de vue régionaux (dans les organismes fortement décentralisés tels que l'OMS) et d'offrir au directeur du centre de services la possibilité de participer aux activités, ce qui n'était pas initialement le cas en ce qui concerne le Centre de services régional. Les comités ont un mandat bien précis en vertu duquel ils doivent concentrer leurs efforts sur l'orientation stratégique, l'examen des résultats et la préparation du terrain pour la prise des mesures nécessaires au sein de leur organisme, plutôt que de s'occuper des détails relatifs aux opérations. Cela devrait réduire le risque d'ambiguïté quant à la responsabilité à assumer pour assurer l'efficacité opérationnelle.

³¹ Enquête menée par le Comité de haut niveau sur la gestion en 2015.

84. Le cadre de gouvernance du Centre mondial de services partagés du PNUD définit le mode de direction des processus de bout en bout à l'échelle mondiale et indique à qui il incombe de stimuler la recherche d'améliorations. En outre, le Comité de gestion de ce centre a également pour mandat de promouvoir un processus d'amélioration continue. Il s'agit là d'un aspect important, car il reconnaît ainsi que des améliorations continues ne se produiront pas d'elles-mêmes, et que c'est à la direction qu'il appartient de favoriser leur réalisation. **D'autres organismes devraient envisager de faire figurer, dans les arrangements relatifs à la gouvernance des centres de services qu'ils dirigent, des dispositions indiquant clairement à qui il incombe d'assurer la direction des processus de bout en bout, de même que les mesures à prendre pour permettre des améliorations continues.** Au PNUD comme au Centre de services régional, le mécanisme de gouvernance est constitué par les dirigeants des secteurs fonctionnels responsables (auxquels il convient d'ajouter, dans le cadre de ce centre, les représentants de deux missions agissant au nom du Conseil des clients), tandis que d'autres organismes comprennent également des représentants d'autres entités qui en font partie.

85. Le PNUD, la FAO et l'UNICEF prennent tous des mesures visant à améliorer le rôle du centre de services dans les activités destinées à améliorer les processus. Pour faciliter la mise en œuvre d'une approche multifonctionnelle dans la prestation des services, de même que pour mettre l'accent sur cette fonction, le PNUD a, au début de 2016, placé ses centres de services pour les ressources financières et humaines, deux entités distinctes qui relevaient l'une et l'autre des secteurs fonctionnels correspondant à leurs attributions, sous une seule et même direction (le Centre mondial de services partagés) qui relève elle-même d'un groupe d'opération établi au sein du Bureau des services de gestion. Le Centre mondial de services partagés a pour tâche de proposer des améliorations aux processus, mais c'est le siège qui a le dernier mot en la matière. La FAO a placé tous les pouvoirs de gestion entre les mains du directeur du centre de services de Budapest et renforcé les capacités dont il dispose pour accélérer les améliorations à apporter aux processus, en établissant une distinction entre l'appropriation des processus et la maîtrise des politiques. L'UNICEF s'attend à ce que son nouveau centre de services propose des moyens d'améliorer les modes opératoires à tous les niveaux de sa structure. **Les chefs de secrétariat sont également encouragés à permettre aux directeurs des centres de services de contribuer aux initiatives prises par les cadres de gestion pour étudier les diverses options d'amélioration des activités de leur organisme.**

86. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait renforcer le respect du principe de responsabilité, l'efficacité et l'efficience en ce qui concerne le fonctionnement des centres de services.

Recommandation 3

Les chefs de secrétariat devraient, dans un délai d'un an, définir les responsabilités assumées dans l'application de mesures visant à produire des améliorations soutenues et à modifier les processus, et faire en sorte que les dispositions relatives à la gouvernance et à la gestion des centres de services établissent clairement le rôle des directeurs de ces centres.

Encadré 6**Observations : Organisation mondiale de la Santé**

Dans un organisme décentralisé, la mise en œuvre de processus normalisés, efficaces et administrés à l'échelle mondiale continue d'être une source de problèmes. On considère que, par son évolution, le Centre mondial de services apporte une contribution de plus en plus précieuse ; le renforcement du rôle qu'il joue au sein de cet organisme n'a pas reçu toute l'attention qu'il mérite de la part de la direction. Une étude menée en 2012, qui avait mis en évidence des possibilités de réaliser de nouveaux gains sur le plan de l'efficacité en regroupant un plus grand nombre de fonctions dans ce centre, n'a pas été suffisamment suivie d'effet, et il est inexplicable qu'il ne soit toujours pas pourvu d'un cadre de gestion des résultats huit ans après sa création.

Les nouveaux arrangements relatifs à la gouvernance qui ont été mis en place récemment devraient combler ces lacunes et favoriser l'adoption d'une vision à plus long terme pour le centre.

Il faut faire preuve de prudence lors du choix des fonctions qui devraient y être transférées. Par exemple, la délocalisation des fonctions d'achat a entraîné un affaiblissement des mécanismes de contrôle, une augmentation du nombre des observations d'audit et l'apparition d'un besoin de faire de nouveau du siège le lieu où s'exerce le pouvoir décisionnel.

En 2016, suite à une recommandation visant à améliorer son système d'administration de la justice, ce qui exigeait la présence d'un effectif plus nombreux, l'OMS a abouti à la conclusion qu'elle pouvait financer les nouvelles équipes mises en place à Budapest, composées de 14 administrateurs et 7 agents des services généraux, au moyen de crédits d'un montant inférieur à ceux qui étaient nécessaires pour permettre l'affectation de 8 administrateurs et 5 agents des services généraux à Genève. Si Budapest a été choisie, c'est en grande partie en raison des résultats de l'analyse des caractéristiques des lieux d'implantation effectuée par l'UNICEF pour son propre centre de services. **L'OMS est instamment invitée à suivre les progrès ainsi accomplis et à évaluer le succès de cette délocalisation de tâches fonctionnelles essentielles pour faciliter l'examen des possibilités d'appliquer ce modèle sur une plus grande échelle.**

L'OMS devrait s'efforcer d'élaborer une stratégie institutionnelle portant sur les services partagés et la délocalisation de certaines fonctions. Il est possible que chacune des initiatives dont l'Inspecteur a eu connaissance (à savoir le Centre mondial de services à Kuala Lumpur, le groupe d'administration de la justice à Budapest et le centre de gestion des réunions à Tunis) soit inspirée par sa propre logique interne. Il faudrait cependant qu'une approche dûment réfléchie soit appliquée au choix de chaque emplacement, afin de réduire les conséquences de décisions à court terme et d'éviter de temps à autre de faire de nécessité vertu.

87. La mesure dans laquelle les organes délibérants jugent utile d'évaluer les avantages potentiels présentés par les centres de services varie considérablement. La création du Centre de services régional et sa dotation en effectifs, les ressources à lui consacrer et l'envergure de sa clientèle sont autant de questions qui devaient faire l'objet de l'approbation de l'Assemblée générale. La création des centres de la FAO et de l'OMS a été approuvée par les organes délibérants de ces organismes, tandis que, dans le cas du PNUD, de l'UNICEF et de l'UNOPS, les chefs de secrétariat jouissent d'une autonomie considérable lorsqu'il s'agit de prendre des décisions au sujet des structures et processus administratifs. Il en va de même pour le PAM, bien que la Directrice exécutive de cet organisme ait indiqué clairement qu'elle ne prendrait aucune initiative sans l'appui du Conseil exécutif.

88. Il ne serait probablement ni réaliste ni souhaitable d'envisager une approche uniforme. Chaque organisme se caractérise par son propre contexte institutionnel, les relations existant entre le chef de son secrétariat et son organe délibérant, et l'équilibre maintenu entre les décisions officielles prises par les organes délibérants et les résultats des

consultations officieuses menées avec les États Membres. Il n'existe aucune raison suffisamment convaincante de considérer que des décisions sur les centres de services sont prises en se fondant sur le cadre élargi de cette relation, ni de croire que les organes délibérants sont intrinsèquement mieux équipés que les cadres de direction chargés d'exécuter les processus administratifs lorsqu'il s'agit de décider de l'endroit où ces processus doivent avoir lieu ou de la manière dont ils doivent être structurés.

89. Quoiqu'il en soit, les centres de services ne sont que l'un des éléments d'une problématique plus vaste ayant trait à l'efficacité et à l'efficience des services d'appui administratif. À cet égard, la fourniture d'informations de qualité élevée par les organismes au sujet des mesures globales de l'efficacité peut aider les organes délibérants à prendre des décisions. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, par exemple, a invité instamment le Secrétaire général à élaborer des mesures globales de l'efficacité opérationnelle dans les opérations de maintien de la paix³², tandis que le PNUD, à la demande de son Conseil d'administration, s'est employé à élaborer une fiche de pointage institutionnelle pour donner une idée des progrès accomplis en ce qui concerne l'efficacité et l'efficience organisationnelles³³.

90. La mise en œuvre de la recommandation suivante pourrait concourir au renforcement de la transparence et de l'efficacité des mesures de réforme des services d'appui administratif, et responsabiliser davantage les personnes qui sont chargées de leur mise en œuvre.

Recommandation 4

Les organes délibérants, dans le cadre de leurs fonctions de suivi et de contrôle, devraient demander à leurs organes consultatifs techniques d'étudier les résultats, notamment en ce qui concerne les avantages obtenus, de la réforme des services administratifs lors de l'examen des projets de budget des organismes concernés, en commençant par le prochain cycle budgétaire.

Encadré 7

Observations : Centre de services régional d'Entebbe

En rétrospective, il est clair que le concept qui a inspiré la création du Centre de services régional était judicieux. Il a été démontré que la nécessité de conclure des arrangements financiers distincts pour les missions de maintien de la paix n'implique pas automatiquement la mise en place de structures administratives similaires à celles qui existent déjà, ce qui serait particulièrement peu souhaitable dans des situations dangereuses où les services et installations nécessaires revêtent la plus grande importance.

Le Centre de services régional déploie des efforts considérables pour mesurer ses résultats et renforcer la prestation des services :

- Il a restructuré les services transactionnels en janvier 2014 pour les répartir en 11 gammes de services intersectorielles ;
- Il fait chaque mois rapport sur 48 indicateurs de résultats, bien qu'aucune information de base n'ait été disponible avant la création du centre ;
- Son taux de satisfaction de la clientèle, jugé lamentable en juillet 2013, est passé de 17 % d'opinions favorables en juillet 2013 à 57 % en mars 2015, cette proportion étant cependant encore inférieure à l'objectif de 80 % fixé ;
- Il a créé un groupe de gestion de la qualité aux fins de l'analyse décisionnelle.

³² A/69/839, par. 81.

³³ DP/2016/9, annexe 1. Consultable au site www.undp.org.

Cela devrait aider la direction à évaluer les résultats et faciliter l'amélioration des processus. Le manque d'outils d'informatique décisionnelle automatisés signifie que la moitié du temps de son équipe (composée de cinq personnes) est pris par le laborieux processus d'élaboration de rapports sur les progrès accomplis par rapport aux indicateurs de résultats. Les cadres directeurs du siège n'ont pas toujours fait preuve de l'engagement vigoureux que l'on attendait d'eux lorsqu'il s'agissait d'assumer clairement la mise en place et la responsabilité des mesures nécessaires pour stimuler les changements institutionnels et culturels requis pour permettre à un centre de services nouvellement créé d'établir sa crédibilité et d'assumer ses responsabilités. Les retards subis dans l'élaboration d'un plan de mise en œuvre et de cadres de gouvernance et de gestion des résultats, dans la restructuration organisationnelle qui devait avoir lieu en même temps (par exemple en ce qui concerne les ressources humaines résiduelles et les fonctions financières dans les missions) et dans le transfert de postes et de fonctions sont autant de facteurs qui soulignent la gravité des lacunes à combler.

Les arrangements relatifs à la gouvernance, grevés par l'ambiguïté qu'ils présentent au sujet des pouvoirs du chef du Centre de services régional et par le fait que chaque mission se l'approprie par l'intermédiaire du directeur de l'appui à la mission, qui tire lui-même ses pouvoirs de cette dernière et de la loyauté dont il fait preuve à son égard, n'ont ni renforcé l'objectif poursuivi en appliquant une approche horizontale à la fourniture des services transactionnels, ni favorisé le décloisonnement.

Les arrangements budgétaires conclus n'ont pas été propices au développement d'un centre cohérent de services intégrés ; en effet, les fonctionnaires, les fonds et avoirs étaient rattachés aux missions d'origine, ce qui entravait les efforts visant à renforcer la culture institutionnelle du centre et à améliorer sa visibilité, et ne permettait que difficilement au personnel de se faire une idée précise de l'organisme auquel il appartenait. Par sa résolution 69/307, l'Assemblée générale a abordé cette question en octroyant au centre son autonomie en matière de gestion et en autorisant un budget distinct pour 2016/17.

Compte tenu des difficultés à surmonter, liées à la dotation en personnel, aux systèmes et au rythme des activités, l'adoption d'une cadence plus progressive pour l'addition de nouvelles missions clientes à celles dont s'occupait déjà le centre aurait facilité les choses.

L'addition des entités intergouvernementales s'est fortement concentrée sur les économies plutôt que sur les avantages qualitatifs, bien que ceux-ci eussent initialement été les principaux objectifs visés. Par exemple, l'Assemblée générale, en autorisant la création du Centre de services régional, avait demandé de veiller à ce que les avantages quantitatifs prévus dans l'analyse coûts-avantages se concrétisent, mais elle n'avait pas fait mention des avantages qualitatifs (voir résolution 64/269, sect. VI, par. 18), lesquels consistaient notamment en une réduction du nombre de civils en poste dans des lieux d'affectation difficiles ou dangereux, une qualité de vie améliorée pour le personnel civil et une augmentation de la stabilité des activités suite à une baisse du taux de roulement du personnel. **La valorisation d'avantages qualitatifs devrait être systématiquement intégrée au système d'établissement de rapports sur les résultats du Centre de services régional.**

VIII. Gestion des ressources humaines

91. L'expérience acquise par les organismes qui ont créé des centres de services met trois questions en relief, à savoir les dispositions à prendre au sujet des effectifs concernés, la rétention et le recrutement du personnel, et la marche à suivre au sujet des administrateurs recrutés sur le plan national. Les observations formulées au sujet du personnel concerné s'inspirent de l'expérience acquise par quatre organismes qui ont créé des centres de services depuis 2009, à savoir l'UNICEF, le Centre de services régional, le PNUD et l'UNOPS.

92. Dans le système des Nations Unies, il est difficile d'aborder des questions liées à la gestion des ressources humaines, telles que les arrangements contractuels et la rémunération. En outre, comme les centres de services ne représentent qu'un faible pourcentage de l'effectif du système des Nations Unies, il est peu probable que leurs besoins soient pris en compte dans le cadre d'un programme d'action suscitant un vaste intérêt à l'échelle intersectorielle. Il s'agit essentiellement, dans le cas présent, de décrire les difficultés à surmonter et de formuler des suggestions pratiques.

A. Personnel concerné

93. La situation varie d'un organisme à l'autre. L'UNOPS a concentré toute son attention sur l'utilisation des ressources internes pour exercer des fonctions dont le PNUD s'était chargé par le passé, ce qui signifiait qu'il fallait ajouter des agents, et non les transférer. Au Centre de services régional, des fonctionnaires recrutés sur le plan international ont été transférés de missions clientes pour être redéployés ; aucun fonctionnaire recruté sur le plan international n'a été licencié à la suite du transfert de fonctions. Les contrats des membres du personnel recruté sur le plan local dont les fonctions ont été transférées à Entebbe n'ont pas été renouvelés, sans qu'aucune disposition financière particulière ne doive être prise. Au PNUD, le transfert des fonctions financières à Kuala Lumpur s'est inscrit dans le cadre de la restructuration à plus grande échelle qui a eu lieu en 2013-2014 ; cet organisme ne s'est pas montré enclin à fournir des informations sur le nombre de fonctionnaires touchés par les modifications apportées à la composante financière, ni sur la procédure qui leur a été appliquée. Il s'est contenté d'indiquer que le processus de changement était régi par la politique et les procédures de réorganisation des ressources humaines qui, selon le PNUD, comprenaient des processus transparents pour la réorganisation des ressources humaines et les dispositions à appliquer en cas de cessation de service. L'Association du personnel du PNUD s'est déclarée mécontente du degré de transparence observé dans le cadre de l'application du processus élargi, mais a noté qu'elle était en mesure de collaborer avec la direction à la recherche de solutions pour les fonctionnaires qui sollicitaient son aide, même si celles-ci étaient loin d'être optimales.

94. L'UNICEF a pris des mesures vigoureuses pour atténuer les effets subis par son personnel, notamment en imposant un gel des nominations à des postes au siège pour créer des vacances de poste à l'intention des fonctionnaires de la classe des services généraux touchés, en leur permettant de briguer des postes vacants à New York bien avant la date à laquelle le transfert de leurs fonctions était censé avoir lieu (ce qui causait des difficultés d'ordre opérationnel aux unités touchées), en offrant de généreuses indemnités de départ volontaire, et en veillant à ce que la mise en route du centre ait lieu lentement pour permettre une attrition plus naturelle. L'Association du personnel de l'UNICEF s'est déclarée raisonnablement satisfaite de la façon dont le processus global a été géré, une fois que la décision de base avait été prise.

95. La façon dont les intérêts des fonctionnaires concernés sont gérés a une incidence sur la réputation des organismes, ainsi que sur le moral du personnel. Bien que l'Inspecteur n'ait aucune raison de recommander le versement d'indemnités financières de départ d'un montant supérieur à celui prévu dans les règlements applicables en matière de personnel, ces indemnités peuvent constituer sans aucun doute des outils utiles pour les cadres directeurs. **L'Inspecteur est au courant des difficultés opérationnelles imputables à certaines des mesures d'atténuation prises par l'UNICEF et auxquelles d'autres**

cadres directeurs auraient peut-être préféré renoncer en jugeant que cela était plus raisonnable, mais il estime que considérées globalement, les mesures d'atténuation adoptées par l'UNICEF et l'approche qu'il applique pour favoriser le dialogue sur cette question entre le personnel et la direction offrent un exemple dont d'autres organismes peuvent s'inspirer.

B. Rétention et recrutement

96. L'expérience vécue par les centres de services fait ressortir les difficultés qu'il s'agit de gérer au niveau des ressources humaines. Chacun de ces centres a acquis une expérience qui lui est propre ; mais certains thèmes sont communs, tels que celui évoqué par les cadres directeurs quand ils font observer qu'il est difficile de recruter et retenir des fonctionnaires recrutés sur le plan international parce que les centres de services sont perçus comme lieux d'affectation de deuxième classe qui n'offrent qu'une faible visibilité, ne suscitent que peu d'intérêt de la part des cadres supérieurs et ne contribuent que dans une faible mesure à la réalisation des perspectives de carrière.

97. Les cadres de direction considèrent également que le faible montant de l'indemnité de poste prévue à des endroits comme Kuala Lumpur et Budapest ne fait que renforcer l'idée que la rémunération offerte est peu attrayante. Il se peut qu'une fois convertie en monnaie locale, la rémunération calculée en dollars des États-Unis soit suffisante, mais des difficultés surviennent pour les fonctionnaires qui doivent faire face à des dépenses encourues à l'étranger, par exemple pour leur domicile ou pour l'entretien de membres de leur famille. Les cadres directeurs et leurs subalternes en poste à Budapest estiment que ce problème généralisé est encore aggravé par le fait que la CFPI considère que la Hongrie a une monnaie forte, ce qui, selon eux, limite les possibilités que des modifications soient apportées à l'indice d'ajustement. Un problème rencontré à Entebbe est dû au fait que les fonctionnaires qui ont l'habitude de participer à des opérations sur le terrain ne souhaitent pas être privés de la rémunération supplémentaire que constituent les primes de sujétion ou de risque, ou encore les incitations à la mobilité. Ainsi que l'Inspecteur l'a appris, la création d'un centre de services dans un lieu d'affectation famille autorisée est moins attrayante pour le personnel qu'on ne l'avait supposé.

98. Les directeurs de centres de services tiennent à faire observer que, nonobstant le pouvoir des chefs de secrétariat d'affecter des fonctionnaires là où leurs services sont requis, le fait d'obliger des fonctionnaires à s'installer ailleurs devient une nouvelle source de problèmes tels qu'absentéisme et démotivation. Ils estiment qu'il serait plus efficace de récompenser ceux qui se font transférer volontairement.

99. Le recrutement d'agents locaux présente un problème différent. Dans la région de Kuala Lumpur, où le système des Nations Unies n'est pas bien connu, on considère que l'ONU n'est qu'un employeur comme les autres sur un marché de la main-d'œuvre exposé au libre jeu de la concurrence. N'ayant pas établi de liens étroits avec l'Organisation, des fonctionnaires la quittent pour entrer au service d'autres employeurs, même lorsque la rémunération offerte par ces derniers n'est que légèrement plus élevée. Dans la région de Kuala Lumpur, les cadres de direction du centre de services considèrent que la rémunération offerte par l'ONU est inférieure aux conditions offertes sur le marché, et que cette situation a encore été aggravée par une réduction du barème des traitements des agents des services généraux en 2015. En outre, dans un contexte caractérisé par la prédominance des fonctions transactionnelles, un cadre de niveau élevé chargé des ressources humaines a fait remarquer que les agents sont plus familiarisés avec les fonctions « de traitement » plutôt qu'avec l'exercice d'un rôle de « prestation de services », ce qui ajoute à la problématique une dimension culturelle qui doit être gérée et prise en compte.

100. Il a été constaté que le manque de souplesse caractérisant les modalités des contrats conclus avec les fonctionnaires des Nations Unies affecte négativement l'ambiance dans les centres de services. À titre d'exemples, on peut notamment citer l'impossibilité de verser des primes d'encouragement ou des récompenses au prorata des résultats obtenus, l'insuffisance des congés de maternité pour les fonctionnaires en poste à Budapest, et l'obligation de s'affilier à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

L'Inspecteur a été informé que les membres du personnel recruté sur le plan local attachent plus d'importance à la possibilité d'effectuer des cotisations à leur régime de sécurité sociale national en faisant valoir que celles-ci sont transférables.

101. Étant donné qu'un certain nombre de préoccupations sont partagées, les chefs de secrétariat des organismes dotés de centres de services devraient collaborer pour définir les facteurs et problèmes qui font obstacle au recrutement et à la rétention de fonctionnaires, notamment en ce qui concerne la question de la transférabilité des pensions et le manque de souplesse des modalités de conclusion des contrats, indiquer les options à adopter pour les aborder, et les porter à l'attention d'organes compétents tels que la CFPI, le CSS et la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

102. Le taux de roulement observé dans les centres de services est invariablement élevé en raison de la composition démographique de leur effectif, du caractère répétitif du travail et du manque de possibilités d'avancement. Les taux de roulement varient, même dans un même lieu d'affectation. À Kuala Lumpur, celui de l'OMS est d'environ 13 %, tandis que le PNUD, dont le centre est encore en cours d'expansion, signale un taux de 5 %. À Budapest, ces taux ont été très élevés à certains moments ; en effet, la FAO a vu une partie de son effectif la quitter au profit du HCR en raison du niveau médiocre de sa structure et du sentiment de démotivation de son personnel, et ces deux organismes ont eux-mêmes perdu de nombreux fonctionnaires au profit de l'UNICEF. À la fin de 2015, la FAO avait un taux de vacance de 60 % à Budapest.

103. Des stratégies orientées vers l'avenir sont nécessaires pour conserver et recruter des fonctionnaires afin de compenser le phénomène du roulement ; dans le même ordre d'idées, il est nécessaire de disposer des compétences requises pour gérer un aspect qui fait désormais partie de la réalité des centres de services. L'Inspecteur a constaté que des efforts novateurs étaient déployés pour améliorer le taux de rétention. Dans la région de Kuala Lumpur, les bureaux du PNUD et de l'OMS sont désormais reconnus en tant que lieux où les candidats à un certificat de comptable professionnel peuvent obtenir une expérience et une formation reconnues. Le PNUD offre également une formation linguistique pour tenir compte de l'intérêt manifesté par ses fonctionnaires. À Budapest, le HCR permet à ses fonctionnaires de participer à la satisfaction des besoins d'un client pendant toute la durée du cycle de vie du projet qui leur est consacré, plutôt que de limiter leur rôle à l'exercice d'une fonction transactionnelle étroite. Cela permet également au personnel local de participer à des missions menées sur le terrain afin d'acquérir une meilleure compréhension des activités du HCR.

104. Les chefs de secrétariat sont instamment invités à : a) élaborer des stratégies de rétention du personnel et envisager de mettre au point des mécanismes destinés à favoriser les échanges de fonctionnaires locaux entre les organismes des Nations Unies présents à un même endroit ; b) s'assurer que les critères de sélection des directeurs des centres de services comprennent l'obligation de posséder les compétences nécessaires pour gérer une situation caractérisée par un taux de roulement élevé ; et c) collaborer avec d'autres centres situés au même endroit aux activités visant à sensibiliser des candidats qui pourraient être recrutés sur le plan local.

105. Les cadres directeurs s'efforcent également d'offrir de meilleures possibilités d'avancement sur le plan professionnel. La FAO, par exemple, a reconfiguré des fonctions et reclassifié des postes. Tous les organismes s'intéressent à un recours accru aux postes d'administrateur recruté sur le plan national pour offrir une possibilité d'avancement professionnel au personnel recruté sur le plan national.

C. Recours à des administrateurs recrutés sur le plan national

106. La manière dont les services des administrateurs recrutés sur le plan national peuvent être utilisés a une forte incidence sur le développement futur des centres de services. Les postes d'administrateurs recrutés sur le plan national sont un important élément des stratégies de rétention du personnel et d'organisation des carrières, ainsi qu'un moyen d'embaucher des fonctionnaires qualifiés à un coût inférieur à celui qu'il faut

prévoir avec des postes d'administrateur recruté sur le plan international. Bien qu'un faible pourcentage seulement de l'ensemble des administrateurs recrutés sur le plan national soient employés dans des centres de services, cette observation fait ressortir la nécessité de reconsidérer le cadre de la politique de gouvernance, en particulier compte tenu du fait que les services des administrateurs recrutés sur le plan national sont actuellement utilisés selon des modalités qui ne sont pas toujours conformes à cette politique.

107. Les centres de services qui ont été examinés aux fins du présent rapport ont environ 140 postes d'administrateurs recrutés sur le plan national pour assumer toute une gamme de fonctions (conceptuelles, d'analyse, d'assurance de la qualité, de direction d'équipes et de coordination). Selon les cadres directeurs qui ont été interrogés, les services d'administrateurs recrutés sur le plan national sont utilisés pour profiter de la disponibilité d'un personnel instruit et qualifié sur les marchés locaux, pour créer de meilleures perspectives de carrière pour le personnel local, ce qui devrait permettre d'améliorer la continuité et la stabilité des effectifs, pour exercer des fonctions n'exigeant aucune sensibilité particulière faisant partie des aptitudes que les administrateurs recrutés sur le plan international doivent impérativement posséder. Le fait que les coûts à assumer dans un tel cas sont nettement plus faibles que ceux à prévoir pour des administrateurs recrutés sur le plan international est également une considération importante.

108. La catégorie des administrateurs recrutés sur le plan national a été créée en 1980 pour répondre à des besoins précis liés à des programmes de développement nationaux. Les critères à appliquer pour le recours aux services de ces administrateurs prévoient que « les administrateurs recrutés sur le plan national doivent avoir la nationalité du pays dans lequel ils sont appelés à travailler ... Les travaux confiés aux administrateurs recrutés sur le plan national doivent avoir un caractère national ... À tous les postes d'administrateur recruté sur le plan national doivent correspondre des fonctions qui doivent pouvoir être justifiées dans le contexte général des efforts entrepris par le système des Nations Unies pour promouvoir le développement du pays et accroître ses autres capacités nationales. Dans l'accomplissement de leurs fonctions, les administrateurs recrutés sur le plan local doivent mettre à profit leurs connaissances et leur expérience de la culture, de la langue, des traditions et des institutions locales. »³⁴.

109. Les centres de services montrent que les organismes ont besoin d'endroits à partir desquels ils peuvent fournir des prestations au-delà des frontières nationales, que ce soit à l'échelle mondiale, régionale ou sous-régionale. À cet égard, il conviendrait de réexaminer la règle exigeant que les administrateurs recrutés sur le plan national qui travaillent dans de tels centres doivent avoir la nationalité du pays dans lequel ils sont appelés à travailler, pour tenir compte du fait que leur activité n'est pas exclusivement liée au pays où leur bureau est situé. Ces administrateurs forment la seule catégorie de fonctionnaires recrutés sur le plan local pour laquelle le respect d'une clause relative à l'origine nationale est exigé.

110. Les centres de services offrent également un reflet de la forte croissance enregistrée en ce qui concerne la disponibilité de travailleurs possédant un haut niveau d'éducation et de qualifications dans les pays en développement et dans les pays en transition. C'est là l'une des principales raisons pour lesquelles ils ont décidé un jour de s'établir dans ces pays. Il conviendrait d'envisager la possibilité d'adopter une conception plus moderne prenant en compte la nature des rapports d'interdépendance existant entre l'exercice d'un emploi au sein du système des Nations Unies et le développement, en veillant à reconnaître que les marchés de la main-d'œuvre locaux offrent des ressources hautement compétentes.

111. Les données de la CFPI montrent qu'un grand nombre d'administrateurs recrutés sur le plan national sont déjà employés en tant que spécialistes des finances, des ressources humaines ou des technologies de l'information, et qu'ils n'ont pas besoin de posséder une expérience nationale ou une connaissance de la culture, des traditions et des institutions locales pour accomplir leur travail³⁵. On peut s'attendre à ce que la demande de services fournis par cette catégorie de fonctionnaires augmente à mesure que les organismes du système des Nations Unies continuent de tirer de plus en plus parti des compétences

³⁴ A/61/30, annexe IX.

³⁵ ICSC/82/CRP.3. Non accessible au public.

spécialisées disponibles au niveau local. Cela montre qu'il est nécessaire de réexaminer la règle exigeant que les travaux confiés aux administrateurs recrutés sur le plan national aient un caractère national (ou de veiller à ce que ce caractère soit dûment compris).

112. Il ne fait aucun doute que toute une série de questions se posent, notamment en ce qui concerne la nécessité, ainsi que l'indiquent les critères actuels, de veiller à maintenir « un équilibre entre les administrateurs recrutés sur le plan international et ceux recrutés sur le plan local, sans perdre de vue la nécessité de préserver le caractère universel et l'indépendance de la fonction publique internationale »³⁶. Tenant compte de l'évolution qui a lieu dans les centres de services, l'Inspecteur formule les deux observations suivantes.

113. Quand on constate que des organismes n'hésitent pas à n'en faire qu'à leur tête dès lors qu'ils sont persuadés que les orientations politiques qui leur sont données ne s'adaptent pas suffisamment vite à l'évolution de leurs besoins opérationnels, on a affaire à un phénomène qui montre à quel point il est nécessaire d'examiner d'un œil critique les règles en question afin d'éviter de porter atteinte à la vision commune que l'on se fait de la fonction publique internationale. Bien qu'il puisse sembler incongru d'accorder autant d'attention aux coûts, les organismes du système des Nations Unies, qui doivent être en mesure de prouver aux États Membres qu'ils déploient les ressources de manière prudente et efficace, doivent être prêts à citer une raison impérieuse dûment justifiée pour assumer des coûts représentant le double ou le triple des fonds qu'il faut déboursier pour se procurer localement des capacités données. Cela est vrai de tous les organismes des Nations Unies, mais se vérifie tout particulièrement dans le cas de ceux qui sont financés au moyen de contributions volontaires et contrôlent beaucoup moins bien leurs flux de revenus. Il vaut la peine de signaler que près de 90 % des services fournis par des administrateurs recrutés sur le plan national sont financés par des contributions volontaires.

114. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait augmenter l'efficacité et l'efficience des activités des centres de services.

Recommandation 5

L'Assemblée générale devrait, à la suite de l'examen actuellement mené sur toutes les catégories de personnel par la Commission de la fonction publique internationale, prendre les mesures voulues, si possible à sa soixante-douzième session, pour répondre aux besoins des organismes en matière de recrutement, sur le plan local, d'un personnel ayant une expérience à l'international.

³⁶ A/61/30, annexe IX.

IX. Gestion du changement

115. Une conclusion qui s'impose avec force a trait à l'importance que revêt un engagement durable pris au plus haut niveau, soutenu par un système efficace de gestion du changement capable de stimuler ce dernier et de l'intégrer. Les interlocuteurs soulignent tous que la gestion du changement ne saurait être sous-estimée, et demandent que des ressources compétentes, fiables et suffisantes soient consacrées à l'exercice de cette fonction. Avec l'appui de sa haute direction, l'UNICEF a élaboré un cadre de gestion du changement pour aborder les questions relatives aux communications, à la culture, à la structure organisationnelle, à la transition des ressources humaines et à la gestion des aptitudes. Les communications et la collaboration avec les parties prenantes de tous les lieux d'affectation ont été maintenues en ayant recours à divers mécanismes et avec l'appui du Bureau de la gestion du changement, à l'époque où il existait encore. Au PNUD, un mécanisme de gouvernance de la réforme structurelle dirigé par l'Administrateur associé a entrepris une série de mesures visant à faciliter la mise en œuvre des initiatives prévues avec les principales parties prenantes, notamment sous la forme de communications institutionnelles adressées périodiquement au personnel, et de l'appui spécialement accordé par l'équipe des ressources humaines et un comité de liaison du Conseil du personnel.

116. Le Secrétariat de l'ONU signale que le Comité directeur du Centre de services régional, constitué d'auxiliaires des chefs de missions clientes, a joué un rôle clef en obtenant que les parties prenantes accordent leur soutien. Chaque composante de la stratégie/des initiatives en faveur du changement comprenait des activités ciblant les diverses parties prenantes. Le développement du Centre de services régional a eu lieu en plusieurs phases distinctes, et une grande partie de l'effort de gestion du changement a profité au centre de services lui-même. Compte tenu des difficultés à surmonter pour faire accepter le centre de services par les missions clientes, et vu le caractère fragmenté du transfert de personnes et de fonctions, le niveau de l'engagement manifesté par les cadres supérieurs, des ressources et de l'appui pour la gestion du changement n'a pas été suffisant.

117. Les chefs de secrétariat devraient assurer l'élaboration d'un vigoureux processus de gestion du changement, d'un plan de communication et de programmes de formation destinés à faciliter l'introduction du nouveau modèle d'activité et à gérer la résistance au changement. Les communications doivent être fréquentes, sincères et de nature à stimuler les échanges de vues, en particulier quand d'importants groupes de parties prenantes sont susceptibles d'être affectés. L'adoption d'une approche intégrée vis-à-vis de la mise en œuvre peut améliorer considérablement l'adhésion. Il faudrait veiller à ce que le personnel comprenne en quoi consiste la réforme apportée au modèle d'activité, en particulier compte tenu du fait que ce processus signifie généralement qu'une attention accrue est accordée aux services que les organismes se rendent à eux-mêmes, que les transactions sont traitées à distance et dans des fuseaux horaires différents, et qu'il y a une perte des contacts directs.

118. L'expérience montre toutefois que la gestion du changement est une fonction qui est difficile à mettre en œuvre, même si son importance est largement reconnue. Les organismes sont souvent dépourvus des capacités et compétences nécessaires. Ainsi que le Secrétariat l'a reconnu en réponse à des observations formulées par le Comité des commissaires aux comptes au sujet des lacunes constatées dans la mise en œuvre des initiatives de transformation, les organismes doivent procéder à une évaluation visant à déterminer « s'ils disposent des compétences et des ressources nécessaires pour intégrer de nouvelles méthodes de travail et gérer et améliorer en permanence les résultats obtenus au jour le jour »³⁷. Un rapport sur les enseignements tirés de l'expérience qui a été remis au Conseil d'administration du PNUD montre à quel point la gestion du changement peut être complexe. Il appelle l'attention sur les tensions qui se créent entre le désir de faire preuve d'ouverture et la volonté de protéger la confidentialité lorsque des décisions sont prises, sur le cercle restreint dont les membres ont réussi à percevoir les rapports d'interdépendance existant entre les divers éléments du changement, et sur la nécessité de communiquer

³⁷ A/69/5 (Vol.1), par. 35.

rapidement les décisions et de donner au personnel accès à un lieu d'échange neutre pour lui permettre de comprendre les informations fragmentaires qui lui parviennent. Un tel rapport met également l'accent sur la nécessité d'accorder plus d'attention à l'adhésion des cadres de direction, et il laisse entendre que la réceptivité au changement est suffisamment importante pour que l'on considère qu'elle est non seulement une compétence technique dans le cas de certains rôles, mais qu'elle pourrait également être intégrée aux attentes que tous les membres du personnel expriment au sujet de leurs ambitions professionnelles. L'Inspecteur appelle par ailleurs l'attention sur le Laboratoire des Nations Unies pour le changement et le savoir organisationnels, initiative conjointe du PNUD et de l'École des cadres du système des Nations Unies qui vise à offrir des services de gestion du changement à tous les organismes des Nations Unies désireux de promouvoir le changement à partir de l'intérieur.

X. La fourniture de services administratifs et le système des Nations Unies

119. En ce qui concerne les années à venir, l'accent mis sur les approches intégrées dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 suscite un regain d'intérêt pour les possibilités de renforcer encore le processus d'intégration amorcé à un moment où l'infrastructure opérationnelle se révèle capable de donner aux organismes du système des Nations Unies les moyens pratiques de travailler ensemble. Dans sa résolution 67/226, l'Assemblée générale avait déjà lancé un message rédigé en termes vigoureux pour se déclarer en faveur de la réduction de l'empreinte administrative au niveau des pays et prôner le regroupement des moyens de fourniture de services d'appui. En ce qui concerne la prestation des services à l'échelle mondiale, bien que le Comité de haut niveau sur la gestion ait cherché à susciter une mobilisation au sujet du thème des centres de services interinstitutions, les indications recueillies au sujet des centres examinés dans le cadre du présent rapport révèlent qu'il n'y a pratiquement aucun effort interinstitutions qui ait été entrepris pour planifier, créer ou faire fonctionner des centres dans l'intérêt commun, au-delà du mode traditionnel de prestation de services, tels que ceux que l'OMS fournit au Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), et le PNUD à l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes). Le Comité de haut niveau sur la gestion fait observer que, bien qu'aucun des centres n'ait été créé pour fournir des services à d'autres³⁸, avec « la création de centres de services mondiaux, le système des Nations Unies a jeté les bases à partir desquelles des services opérationnels seront fournis à tous les organismes »³⁹.

120. Une étroite collaboration interinstitutions existe déjà dans certains domaines. Par exemple, sous les auspices du Comité de haut niveau sur la gestion, plusieurs plateformes créées pour la fourniture de services financiers et l'exécution de transactions bancaires, d'opérations de change et d'achats en commun ont permis de réaliser des économies considérables, et des stratégies communes à entreprendre dans d'autres domaines sont également en cours d'élaboration⁴⁰. Le GNUM, en collaboration avec le Comité de haut niveau sur la gestion, a lancé la stratégie opérationnelle, dispositif volontaire créé pour l'exécution d'opérations conjointes menées dans le cadre de leur fonctionnement au niveau des pays. Le Secrétaire général signale que cette stratégie a pris de l'extension⁴¹. En outre, on s'intéresse de nouveau à la possibilité de permettre aux organismes de tirer parti de leurs infrastructures respectives par une reconnaissance mutuelle des avantages présentés par les processus adoptés par chacun d'entre eux.

121. Les efforts déployés en vue de réaliser une véritable intégration se concrétisant par des structures plus homogènes pour la fourniture de services administratifs n'ont pas été très concluants. Au niveau des pays, le Secrétaire général signale que des succès limités ont été obtenus dans la création de fonctions d'appui opérationnel intégré, et fait état de goulets d'étranglement et d'une résistance au niveau de la mise en œuvre⁴², alors que l'énoncé des dispositions pertinentes de la résolution 67/226 de l'Assemblée générale était parfaitement clair. Une analyse menée avec l'aide du GNUM sur les contraintes imposées aux activités communes entreprises par les Nations Unies au niveau des pays a abouti à la conclusion que la volonté d'agir et la démonstration des qualités de chef de file nécessaires au niveau des pays pouvaient surmonter ces obstacles⁴³.

³⁸ Le centre de l'UNOPS à Bangkok a été créé pour faciliter et renforcer le rôle de cet organisme en tant que fournisseur de services. Des entités telles que le PNUD et l'OMS, qui fournissent des services à d'autres organismes, assurent certains d'entre eux par l'intermédiaire de leurs centres de services.

³⁹ CEB/2015/HLCM/11. Non accessible au public.

⁴⁰ CEB/2016/HLCM/3. Non accessible au public.

⁴¹ A/71/63-E/2016/8, par. 227.

⁴² Ibid., par. 230.

⁴³ Voir Anders Voigt, « Constraints Analysis for Common UN Business Operations at the Country Level », (24 mai 2016). Consultable à l'adresse https://undg.org/wp-content/uploads/2015/02/UNDG-Constraints-Analysis-Common-Business-Operations-at-the-Country-Level_-May-2016.pdf.

122. Comme indiqué au paragraphe 4 ci-dessus, le CCI envisage de procéder par la suite à un examen des possibilités de réaliser des gains d'efficacité et d'efficience grâce à la coopération interinstitutions. À ce stade, toutefois, certaines difficultés sont déjà évidentes et justifient une réflexion plus approfondie.

123. L'une des difficultés à surmonter consiste à faire en sorte que l'orientation donnée par les organes délibérants soit applicable à tous les organismes concernés. Les mesures prises par l'Assemblée générale en ce qui a trait aux activités opérationnelles au service du développement, sur recommandation de la Deuxième Commission, sont actuellement le principal moyen utilisé pour favoriser la progression dans ce sens. Elles ne constituent cependant pas un cadre complet, étant donné qu'elles n'assurent pas la mobilisation et l'appui complets du Secrétariat lui-même, qui ne joue que rarement un rôle direct dans la mise en œuvre des activités opérationnelles de développement. Le Secrétariat est très présent sur le terrain dans des pays en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, il a des besoins en services opérationnels similaires à ceux des acteurs du développement, et il est également un bénéficiaire ou fournisseur réel ou potentiel de services, ce qui a été démontré de manière encore plus convaincante avec le développement d'Umoja. Les efforts déployés pour renforcer la coopération interinstitutions devraient tenir compte de tous ces facteurs. La Cinquième Commission, s'inspirant des avis formulés par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires lorsque cela lui semblait approprié, a manifesté sa volonté de collaborer en intégrant les possibilités de renforcer la coopération interinstitutions à son examen des initiatives de fourniture d'un appui administratif et des propositions sur les ressources faites par la Secrétaire général ; il se peut que cette mesure représente un moyen de compléter le tableau dressé dans le cadre du processus d'examen quadriennal complet.

124. Une deuxième difficulté consiste à gérer les rapports d'interdépendance existant entre les initiatives de prestation de services selon qu'elles sont entreprises au niveau des pays ou à l'échelle mondiale. L'examen quadriennal complet porte essentiellement sur les activités entreprises au niveau des pays, mais d'importants investissements sont effectués au niveau institutionnel, comme par exemple dans des progiciels de gestion intégrés et dans des centres de services mondiaux qui devraient faire partie d'un groupe d'entités unies par des liens de coopération. Les organismes attribuent des définitions différentes aux processus qu'ils souhaitent entreprendre, selon qu'ils sont censés se dérouler localement ou à l'échelle mondiale, de sorte que ces deux dimensions doivent être prises en compte. Pour que chacun puisse tirer parti de l'infrastructure dont disposent les autres, il ne faut pas se limiter à la fonction d'appui administratif exercée au niveau des pays.

125. Un troisième problème concerne la relation de responsabilité établie entre les organes chargés de fournir une orientation pour ce qui est des activités interinstitutions consacrées au regroupement administratif et à des questions d'intégration connexes, ainsi que les travaux du CCS et de ses mécanismes tels que le Comité de haut niveau sur la gestion, qui est l'un des principaux vecteurs institutionnels à qui cette tâche peut être confiée. Ni l'Assemblée générale, ni le Conseil économique et social n'examinent le rapport du CCS, et ni l'un ni l'autre n'est censé y donner suite. Ce document leur est adressé dans le cadre de l'examen qu'ils consacrent au rapport du Comité du programme et de la coordination, organe qui considère que le rapport du CCS est une contribution aux activités visant à promouvoir la coordination. Il serait souhaitable que l'on prenne le temps de se demander si ces arrangements représentent des moyens suffisants de susciter un dialogue et de favoriser la communication des informations, et s'ils permettront aux États Membres d'affirmer que les efforts collectifs qui sont accomplis constituent une réponse suffisante à la directive donnée au sujet de l'orientation à suivre.

126. Les difficultés décrites ci-dessus figurent au nombre de celles qui justifient une évaluation plus poussée. Une mesure pratique qui peut être prise dès maintenant consiste à consacrer toute l'attention nécessaire, dans le cadre des relations interinstitutions, à la prestation de services administratifs. Tous les organismes du système des Nations Unies fournissent des services d'appui administratif, qu'ils assurent ou non le fonctionnement de centres de services. Les centres de services mondiaux qui existent se préoccupent essentiellement des besoins des organismes dont ils relèvent, et aucun mécanisme n'est prévu pour favoriser les échanges de données d'expérience et encourager la collaboration

dans des domaines tels que la fourniture de services à d'autres organismes, les normes de performance et la mesure des résultats, et l'analyse décisionnelle. L'initiative qu'a prise récemment le Directeur du Centre mondial de services partagés du PNUD en invitant les directeurs des autres centres de services mondiaux à se réunir pour procéder à des échanges informels est un pas dans la bonne direction, et elle mérite d'être encouragée. Toutefois, une attention accrue devrait être accordée à cette question au niveau du système.

127. Dans ce contexte, le Secrétaire général et les autres chefs de secrétariat devraient envisager d'établir, au sein du Comité de haut niveau sur la gestion, un flux de travail horizontal sur les centres de services qui compléterait à la fois les travaux en cours d'exécution dans les réseaux chargés des secteurs fonctionnels et les initiatives de coopération qui se poursuivent actuellement au niveau des pays.

XI. Enseignements tirés de l'expérience

128. Les organismes ont volontiers partagé les enseignements tirés de leur expérience. Les principaux enseignements qui sont tirés des réponses au questionnaire et des entretiens et qui, à ce stade, n'ont pas été évoqués dans le présent rapport, sont synthétisés ci-après. Un point de départ commun est l'opinion selon laquelle la mise en place d'un centre de services partagés est un processus de longue haleine qui s'étale sur plusieurs années avant de se stabiliser et de produire des résultats durables.

129. *Évaluation de l'état de préparation des organismes intéressés.* La capacité des organismes à absorber les changements devrait faire l'objet d'une évaluation. La hiérarchisation des initiatives de réforme et l'ordre dans lequel elles sont mises en œuvre devraient être examinés. L'instauration d'un nouveau modèle de service parallèlement à la mise en œuvre de nouvelles initiatives à l'échelle des organismes, telles que l'adoption des normes comptables internationales pour le secteur public ou l'introduction d'un nouveau progiciel de gestion intégré, a soumis les activités opérationnelles entreprises au sein de plusieurs organismes à des contraintes importantes et accaparé beaucoup de temps et de moyens.

130. *Définition d'une vision et d'objectifs clairs.* Une vision et des objectifs clairs devraient être adoptés et être fonction de la stratégie et de la vision de l'organisme concerné. Les objectifs devraient être définis et ne pas se limiter à la simple recherche d'économies.

131. *Engagement et participation des cadres supérieurs.* D'emblée, le chef de secrétariat doit appeler l'attention, en fournissant tous les détails souhaitables, sur l'importance que revêtent les nouvelles dispositions à appliquer pour assurer l'exécution des mandats, afin de faire en sorte que les hauts responsables, au siège comme dans tous les lieux d'affectation hors siège, fournissent leur appui, s'engagent à collaborer et participent aux efforts de manière vigoureuse et continue. Il est nécessaire que la haute direction montre clairement et systématiquement qu'elle est en faveur d'un renforcement des buts et objectifs de l'initiative de réforme pour éviter toute ambiguïté à l'avenir. Il est indispensable de veiller à ce que les ressources nécessaires pour assurer le déroulement du processus à engager soient disponibles.

132. *Cadre de gestion du programme/des projets.* On risque de perdre de vue les objectifs à long terme si les difficultés à court terme et les responsabilités quotidiennes monopolisent toute l'attention. Il est nécessaire d'élaborer un plan bien conçu, soumis à un contrôle étroit et garantissant que les projets faisant partie du programme, de même que le programme lui-même, sont correctement exécutés et que les objectifs visés sont atteints. La gestion du cahier des charges revêt également une importance cruciale, et il conviendrait de mettre en place un processus de contrôle des changements qui comprenne des dispositions applicables à la documentation, à l'examen et à l'approbation des propositions de changement.

133. *Structure de gouvernance du programme et définition des rôles et responsabilités.* Le partage des responsabilités devrait être évité, celles-ci devraient être clairement définies, et des mécanismes devraient être adoptés pour s'assurer que les objectifs sont atteints et que les membres de l'équipe de projet sont tenus de rendre des comptes dans leur secteur de responsabilité. Le chef de projet/les membres de son équipe devraient évaluer en permanence les risques liés à cette initiative et à son exécution, et conseiller le comité consultatif/de supervision du projet quant aux mesures à prendre pour réduire autant que possible l'ensemble des risques auxquels est exposé le projet. La prise de décisions en temps voulu, conformément au plan de projet convenu, est un facteur de risque élevé et joue un rôle crucial en tant que déterminant du succès. Les cadres supérieurs devraient être étroitement associés au projet et, en tant que principaux responsables de la prise des décisions, ils devraient : a) se réunir aussi souvent que nécessaire au sein de leurs instances respectives pour recevoir des mises à jour sur l'état d'avancement du projet ainsi que sur les problèmes et risques s'y rapportant ; b) réagir rapidement lorsque des décisions doivent être prises ; et c) s'assurer que les décisions ne sont pas remises en cause sans raison valable.

134. *Plan de communication et de formation.* Une formation portant sur les nouveaux processus, politiques et outils devrait être organisée en combinant des séances à rythme personnalisé et des ateliers en face à face. L'appropriation des programmes de renforcement des capacités du personnel et de formation des utilisateurs finaux devrait être déterminée, et les divisions/départements du siège dont les services sont fournis dans le cadre de l'exécution du projet devraient s'attacher à fournir les contenus et ressources jugés nécessaires pour exécuter les plans de formation de manière efficace et selon le calendrier fixé. Les programmes de formation ne devraient pas prendre fin avec le lancement des services partagés, mais être plutôt intégrés à un programme de formation institutionnalisé portant sur des secteurs fonctionnels pertinents.

135. *Élaboration des plans d'organisation des services à un stade précoce.* Il conviendrait d'élaborer dès que possible des plans d'organisation des services en veillant à fournir une définition complète de la gamme des prestations offertes et en indiquant les ensembles d'outils à mettre en place, les scissions de processus, le calendrier des transitions, etc. Il faudrait éviter de donner un tableau peu clair ou trop prometteur des services et des niveaux de prestation, des solutions préconisées, des processus envisagés et des responsabilités à assumer en ce qui concerne l'exécution. Il conviendrait également d'éviter de fournir les services de manière fragmentée, avec plusieurs interruptions des processus entre le centre et les clients qui bénéficient des services. Les processus devraient être correctement compris et dûment mis à l'épreuve. Il est déconseillé de supposer que les prestataires externes respecteront les délais fixés ; il importe de noter, à cet égard, que certains organismes ont dû faire face aux problèmes créés par le manque de capacités de partenaires bancaires externes.

136. *Transition progressive.* Une mise en œuvre de type « big bang » comme cela s'est produit lors du lancement simultané d'un progiciel de gestion intégré et d'un centre de services, s'est avérée plus difficile que prévu et présente des risques opérationnels qu'il est préférable d'éviter. Des phases de transition peuvent être déterminées selon les fonctions à exercer et compte tenu des caractéristiques géographiques. L'aptitude de l'organisme concerné à recruter, intégrer et former de nouveaux fonctionnaires est une autre considération importante militent en faveur d'une approche progressive. En outre, la plupart des organismes ont constaté que la mise en œuvre de processus de rationalisation et de normalisation avant leur transfert au centre constituait l'approche la plus avantageuse, bien que certains aient fait valoir qu'une refonte des processus avec le personnel existant se heurte habituellement à une résistance, et qu'il peut être plus efficace de procéder à leur réorganisation en faisant appel à une équipe présentant une disposition d'esprit différente.

137. *Gestion des résultats, axée sur le souci du client, et communication des informations.* La communication avec les clients joue un rôle essentiel. Pour tous les services faisant partie de la gamme des prestations à assurer, des mécanismes de gestion de la qualité des services, des services à la clientèle, d'exécution d'enquêtes auprès des clients, de suivi des résultats, de gestion et de communication des informations devraient être mis en place dès le départ. Des critères de référence devraient être définis en collaboration avec chaque prestataire de services existant avant le transfert des fonctions au centre (enquêtes sur le degré de satisfaction des clients, indicateurs d'efficacité des processus). Des mécanismes de gestion des résultats, tels que des accords de prestation de services, devraient également définir les limites des services fournis et les responsabilités réciproques des clients et des prestataires de services. Les outils nécessaires pour permettre la gestion et la mesure des résultats devraient être prévus au stade de la conception initiale, en veillant à ce que les ressources nécessaires soient disponibles.

138. *Répartition des pouvoirs et des responsabilités entre les centres, les entités concernées par les politiques et les clients.* Une structure hiérarchique clairement définie devrait être établie aux fins de la gestion des centres. Des systèmes de gouvernance devraient définir tant les responsabilités que les pouvoirs de chacun, sans restreindre la capacité à prendre des décisions d'une importance cruciale sur les activités à mener à bien aux endroits où le travail est accompli. Tout comité directeur créé devrait conserver un caractère stratégique, et non pas opérationnel ; les décisions adoptées au niveau opérationnel devraient être prises par la direction du centre de services.

Annexe I

**Vue d'ensemble des mesures que les organismes participants sont appelés à prendre conformément aux recommandations du Corps commun d'inspection
JIU/REP/2016/11**

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

Légende : **L** : Recommandation appelant une décision de l'organe délibérant.
E : Recommandation adressée au chef de secrétariat pour qu'il y donne suite.
 : La recommandation n'appelle pas de mesure de la part de cet organisme.

Effets escomptés : **a** : transparence et responsabilisation renforcées ; **b** : diffusion de bonnes pratiques ; **c** : coordination et coopération renforcées ; **d** : amélioration de la cohérence et de l'harmonisation ; **e** : contrôle et conformité renforcés ; **f** : efficacité renforcée ; **g** : économies financières importantes ; **h** : efficacité renforcée ; **i** : autre.

* Selon les indications fournies dans le document portant la cote ST/SGB/2015/3.