



Nations Unies

**Examen de la gestion et de
l'administration du Programme
des Nations Unies pour les établissements
humains (ONU-Habitat)**

Rapport du Corps commun d'inspection

Établi par Jean Wesley Cazeau et Tesfa Alem Seyoum

Examen de la gestion et de l'administration du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat)

Rapport du Corps commun d'inspection

Établi par Jean Wesley Cazeau et Tesfa Alem Seyoum



Résumé analytique

Examen de la gestion et de l'administration du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat)

I. Introduction et objectifs

Le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) est un programme technique spécialisé du Secrétariat des Nations Unies qui œuvre à un meilleur avenir urbain. Sa mission est de promouvoir le développement d'établissements humains socialement et écologiquement durables et inclusifs en vue de garantir un logement convenable pour tous.

Les États Membres d'ONU-Habitat sont les mêmes que ceux de l'ONU, dont l'effectif se monte à 193. Trois organes de gouvernance guident ses travaux : l'Assemblée d'ONU-Habitat, qui se réunit tous les quatre ans ; le Conseil exécutif ; et le Comité des représentants permanents. L'Assemblée d'ONU-Habitat fait rapport à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du Conseil économique et social. Le Conseil exécutif est chargé par l'Assemblée d'ONU-Habitat de présenter des rapports périodiques au Conseil économique et social les années où l'Assemblée n'est pas en session. Le Comité des représentants permanents tient des réunions ouvertes deux fois tous les quatre ans. Le secrétariat d'ONU-Habitat est dirigé par un(e) Directeur(trice) exécutif(ive), élu(e) par l'Assemblée générale sur proposition du (de la) Secrétaire général(e) et après consultations des États Membres. Il est basé à Nairobi.

Le présent examen du Corps commun d'inspection a pour objectif général d'évaluer en toute indépendance la gestion et l'administration d'ONU-Habitat, en se concentrant, entre autres, sur a) la récente réforme de la gouvernance ; b) la gestion financière ; c) la restructuration et la gestion organisationnelles ; et d) le contrôle et l'évaluation.

II. Principales constatations

A. Réforme de la gouvernance

ONU-Habitat, qui a vu le jour en 1962 sous la forme d'un comité, est devenu une commission puis un centre en 1978, et a reçu le statut de programme à part entière du système des Nations Unies en 2002. Les modifications apportées à son mandat, et l'efficacité et l'efficience de sa structure de gouvernance sont à l'examen depuis 2007. En décembre 2018, il a reçu une nouvelle structure de gouvernance à trois niveaux adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 73/329. Le Comité des représentants permanents a été conservé, et l'Assemblée d'ONU-Habitat et le Conseil exécutif ont été établis en 2019.

L'instauration de l'Assemblée d'ONU-Habitat sur la base de la participation universelle et la création du Conseil exécutif, qui est habilité à prendre des décisions et à se réunir plus fréquemment que ne le faisait le Conseil d'administration, ont été perçues comme une évolution positive pour résoudre les principales difficultés rencontrées par la structure de gouvernance antérieure. La fréquence plus élevée des réunions des organes de gouvernance offre aux États Membres davantage de possibilités de s'impliquer au sein d'ONU-Habitat, de fournir des orientations à son secrétariat et d'en superviser les activités. Les obligations du secrétariat en matière de compte rendu ont également augmenté, le (la) Directeur(trice) exécutif(ve) étant désormais tenu(e) de faire rapport beaucoup plus souvent au Conseil exécutif. On notera que cette présentation plus fréquente de rapports exige

un surcroît de travail et de dépenses dont le secrétariat doit s'acquitter dans les limites des ressources disponibles.

Les rôles et responsabilités du Comité des représentants permanents, ainsi que la répartition du travail entre celui-ci et le Conseil exécutif, ne sont pas clairement énoncés dans le nouveau règlement intérieur de l'Assemblée d'ONU-Habitat. Il conviendrait que les rôles et responsabilités de chacun des organes de gouvernance soient définis avec plus de précision et que l'Assemblée d'ONU-Habitat envisage donc de modifier son règlement intérieur conformément à l'article 71 de ce dernier (recommandation 1).

B. Gestion financière

Le cadre financier d'ONU-Habitat compte trois sources de financement : a) le budget ordinaire des Nations Unies ; b) la Fondation des Nations Unies pour l'habitat et les établissements humains, qui comprend des fonds de deux sortes : ceux de ressources préaffectées et celui de ressources non préaffectées ; et c) les contributions au titre de la coopération technique.

Les crédits alloués au titre du budget ordinaire des Nations Unies et les contributions non préaffectées versées à la Fondation constituent les ressources de base dont ONU-Habitat se sert pour financer ses fonctions opérationnelles essentielles et ses travaux normatifs. Depuis des années, les apports de ressources de base sont faibles. Si le budget ordinaire des Nations Unies fournit un financement stable, notamment pour environ 75 postes, les contributions des États Membres au fonds de ressources non préaffectées de la Fondation ont été bien en dessous des niveaux prévus dans les budgets approuvés par le Conseil exécutif. Pour 2020, le Conseil exécutif a approuvé un budget de 18,9 millions de dollars pour ledit fonds, alors que les contributions des États Membres n'ont été que de 4,9 millions de dollars, soit un écart de 75 %.

Ce déficit a entravé les efforts déployés par l'organisation pour s'attaquer pleinement aux priorités approuvées par le Conseil exécutif. De nombreuses fonctions essentielles relevant des travaux normatifs de l'organisation, par exemple le suivi de la mise en œuvre des dimensions urbaines des objectifs de développement durable, ainsi que la gestion, la sensibilisation et le contrôle, souffrent d'une grave insuffisance de fonds et de personnel.

Il incombe aux États Membres de verser des contributions à la mesure des programmes approuvés et/ou de donner des orientations claires concernant les priorités des programmes et l'affectation des ressources lorsque les fonds nécessaires ne sont pas disponibles. Les États Membres devraient envisager de verser au fonds de ressources non préaffectées de la Fondation des contributions suffisantes au regard du budget, afin qu'ONU-Habitat puisse mener à bien de manière cohérente et durable les travaux normatifs essentiels prévus dans son mandat (recommandation 2).

Pour faire face à la situation financière, la direction d'ONU-Habitat a lancé aux États Membres et aux donateurs des appels inlassables à contribuer non seulement au fonds de ressources non préaffectées, mais aussi à ceux de ressources préaffectées de la Fondation. Par suite, la situation a commencé à s'améliorer, bien que moins d'un quart des 193 États Membres aient contribué au fonds de ressources non préaffectées, une grande partie du total provenant d'un petit nombre seulement d'États Membres du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États. Il est essentiel pour ONU-Habitat d'élargir encore la base de contributions des États Membres et d'améliorer la prévisibilité des apports au fonds de ressources non préaffectées de la Fondation. À cet égard, le Conseil exécutif devrait mettre en place un barème indicatif des contributions, semblable à celui appliqué par le Fonds pour l'environnement du Programme des Nations Unies pour l'environnement, pour le fonds de ressources non préaffectées de la Fondation (recommandation 3).

Il convient que davantage d'États Membres envisagent de contribuer au fonds de ressources non préaffectées de la Fondation, mais il faudrait peut-être aussi que le secrétariat recentre sa stratégie sur les États Membres et les moyens de communiquer avec eux. Il devrait fournir aux États Membres des informations pertinentes et concises pour leur permettre de

comprendre tous les aspects du financement, y compris les conséquences des déficits de financement du fonds de ressources non préaffectées de la Fondation.

C. Restructuration et gestion organisationnelles

En 2018, en parallèle avec la réforme de la gouvernance, le secrétariat d'ONU-Habitat a lancé une restructuration organisationnelle pour s'acquitter du mieux possible de son mandat. En novembre 2019, le Conseil exécutif a approuvé une nouvelle structure interne et de nouveaux besoins généraux en ressources humaines. Ces derniers concernaient les postes nécessaires à la mise en œuvre du plan stratégique pour 2020–2023. En janvier 2020, les postes permanents existants ont fait l'objet d'une réaffectation latérale dans les nouvelles unités organisationnelles.

L'insuffisance des contributions au fonds de ressources non préaffectées de la Fondation a compromis l'achèvement de la restructuration organisationnelle, notamment en ce qui concerne le projet d'architecture régionale, et un grand nombre de postes de responsabilité sont restés vacants. En raison du déficit de financement, 77 des 135 postes financés par le fonds de ressources non préaffectées de la Fondation qui avaient été autorisés pour 2020 ont été supprimés en octobre 2020 ; en 2021, seuls 9 des 58 postes restants ont été pourvus. Depuis avril 2022, la plupart des postes d'encadrement de la nouvelle structure, notamment ceux de directeur(trice) de division et de chef(fe) de service, de section et de groupe sont vacants ou occupés « par intérim » ou « à titre temporaire ». Le secrétariat fonctionne avec seulement deux tiers du nombre estimatif initial de postes nécessaires pour mettre en œuvre le plan stratégique pour 2020–2023.

Au vu de la situation financière actuelle, et afin d'éviter toute nouvelle détérioration de celle-ci, la Directrice exécutive devrait mettre en œuvre les activités financées par le fonds de ressources non préaffectées de la Fondation en fonction des ressources disponibles et ne devrait envisager de nouvelles activités que lorsque des contributions suffisantes auront été versées (recommandation 4).

Le manque de personnel de direction et d'encadrement rend plus que jamais indispensable l'élaboration par le secrétariat d'un registre des risques institutionnels précisant les responsables du suivi et les plans d'action pour chaque risque, afin de faire en sorte que les risques critiques auxquels l'organisation est confrontée soient soumis à un suivi régulier et que les mesures nécessaires soient prises (recommandation 5).

L'administration devrait améliorer la coordination et la coopération internes, par exemple en étant plus réceptive aux opinions des personnes en poste dans les différentes régions et les différents pays. La gestion des ressources humaines doit être améliorée en appliquant et en faisant preuve du plus haut niveau de conformité, de transparence et de communication pour éviter toute impression de manque d'équité, frustration et rumeur. Une stratégie de gestion des connaissances devrait être mise au point en veillant à adopter une approche organisationnelle de manière à systématiquement consigner les informations générées et les connaissances accumulées, et les rendre disponibles et accessibles.

ONU-Habitat est non seulement une entité du Secrétariat des Nations Unies, mais aussi un programme opérant sur le terrain. Ce profil hybride semble exiger une adaptation des pratiques et procédures du Secrétariat des Nations Unies aux particularités du fonctionnement d'ONU-Habitat. De manière générale, les règles du Secrétariat relatives à la durée des contrats de consultants ne correspondent pas à la durée d'un projet type d'ONU-Habitat, ce qui peut avoir des conséquences sur la réussite et l'achèvement des projets de coopération technique. Cette question doit être abordée avec le Secrétariat des Nations Unies.

L'Office des Nations Unies à Nairobi fournit des services administratifs et d'appui à ONU-Habitat, qui fait également appel aux ressources et services du Programme des Nations Unies pour le développement et du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets dans les endroits où l'infrastructure du Secrétariat des Nations Unies n'est pas disponible. Alors que le niveau de satisfaction à l'endroit des prestations de ces deux organisations en matière d'appui aux opérations sur le terrain est élevé, il semble

y avoir des problèmes concernant les services administratifs et d'appui fournis par l'Office des Nations Unies à Nairobi, qui seraient lents et moins efficaces, en particulier dans le traitement des questions de ressources humaines et des achats. Les performances de chaque prestataire de services doivent faire l'objet d'un suivi étroit et des critères permettant de choisir entre les trois prestataires de services devraient être définis pour garantir la transparence et éviter toute confusion.

D. Contrôle et évaluation

Au fil des années, le nombre de recommandations d'audit en souffrance a augmenté. Le Comité des commissaires aux comptes est préoccupé par le faible taux d'application des recommandations par ONU-Habitat. Le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit a lui aussi insisté sur ce point et a exhorté l'administration à faire des efforts pour assurer l'application dans les meilleurs délais des recommandations du Comité des commissaires aux comptes. L'examen des recommandations en souffrance peut nécessiter beaucoup de temps et de ressources. Néanmoins, le Conseil exécutif devrait de toute urgence appliquer les principales recommandations en souffrance (recommandation 6).

La politique d'évaluation d'ONU-Habitat adoptée en 2013 devrait être revue et mise à jour, par exemple en reflétant les récentes modifications apportées à la structure de gouvernance et au secrétariat.

E. Conclusions et perspectives

ONU-Habitat se trouve dans une situation critique. En l'absence de ressources et d'un personnel adéquats, il ne pourra vraisemblablement pas continuer à appliquer les recommandations en matière de contrôle. Il est nécessaire d'envisager une nouvelle approche avant que ce risque ne mette en péril son mandat.

ONU-Habitat étant une entité du Secrétariat des Nations Unies, la Directrice exécutive devrait de toute urgence discuter de l'actuelle situation en matière de finances et de ressources humaines avec le Secrétaire général et demander qu'un appui fonctionnel et un régime spécial soient accordés sans contrepartie à ONU-Habitat, jusqu'à ce que la situation financière du fonds de ressources non préaffectées de la Fondation redevienne stable (recommandation 7).

Le Secrétaire général devrait également se pencher sur la situation actuelle d'ONU-Habitat afin de lui permettre de remplir son mandat et d'éviter tout risque de perte de réputation pour les Nations Unies. Il devrait s'intéresser en priorité aux difficultés rencontrées par ONU-Habitat en matière de finances et de ressources humaines, examiner à nouveau l'aptitude de cette entité à s'acquitter de son mandat et envisager des moyens d'améliorer sa viabilité et sa pérennité (recommandation 8). Lors des étapes finales de l'examen, les inspecteurs ont été informés que le Secrétaire général avait missionné un fonctionnaire auprès d'ONU-Habitat. Il peut s'agir d'un signe positif, mais les inspecteurs sont d'avis qu'ONU-Habitat devrait demander de toute urgence un appui fonctionnel au Secrétariat des Nations Unies.

III. Recommandations

Le présent examen comporte huit recommandations, dont une adressée à l'Assemblée d'ONU-Habitat, deux au Conseil exécutif, quatre à la Directrice exécutive et une au Secrétaire général pour suite à donner. On y trouvera par ailleurs 24 recommandations informelles complémentaires des huit précédentes visant à améliorer l'efficacité et la viabilité d'ensemble d'ONU-Habitat.

Recommandation 1

L'Assemblée d'ONU-Habitat devrait envisager de modifier son règlement intérieur, conformément à l'article 71 de celui-ci, de manière à préciser davantage les rôles et responsabilités de chacun des organes de gouvernance d'ONU-Habitat. Cette modification devrait être adoptée au plus tard fin 2024.

Recommandation 2

Le Conseil exécutif d'ONU-Habitat devrait approuver un budget réaliste pour le fonds de ressources non préaffectées de la Fondation, auquel les États Membres devraient envisager de contribuer à un niveau suffisant pour permettre à ONU-Habitat de poursuivre de manière cohérente et pérenne ses travaux normatifs essentiels, conformément à son mandat.

Recommandation 3

Le Conseil exécutif d'ONU-Habitat devrait mettre en place un barème indicatif des contributions volontaires au fonds de ressources non préaffectées de la Fondation au plus tard fin 2023.

Recommandation 4

La Directrice exécutive devrait mettre en œuvre les activités financées par le fonds de ressources non préaffectées de la Fondation en fonction des ressources disponibles et ne devrait envisager de nouvelles activités que lorsque des contributions suffisantes auront été versées.

Recommandation 5

Au plus tard fin 2023, la Directrice exécutive devrait élaborer un registre des risques institutionnels précisant les responsables du suivi et les plans d'action pour chaque risque, afin de faire en sorte que les risques critiques auxquels ONU-Habitat est confronté soient soumis à un suivi régulier et que les mesures nécessaires soient prises.

Recommandation 6

Compte tenu des contraintes financières et de la situation en matière de dotation en personnel que connaît actuellement le secrétariat d'ONU-Habitat, la Directrice exécutive devrait de toute urgence appliquer les recommandations d'audit en souffrance.

Recommandation 7

La Directrice exécutive devrait de toute urgence discuter de l'actuelle situation en matière de finances et de ressources humaines avec le Secrétaire général et demander qu'un appui fonctionnel et un régime spécial soient accordés sans contrepartie à ONU-Habitat, jusqu'à ce que la situation financière du fonds de ressources non préaffectées de la Fondation redevienne stable.

Recommandation 8

Le Secrétaire général devrait, à titre prioritaire, s'intéresser aux difficultés rencontrées par ONU-Habitat en matière de finances et de ressources humaines, examiner à nouveau l'aptitude de cette entité à s'acquitter de son mandat et envisager des moyens d'améliorer sa viabilité et sa pérennité.

Recommandations informelles

Chapitre II : Réforme de la gouvernance

- Le Bureau du Conseil exécutif et le Bureau du Comité des représentants permanents devraient envisager d'organiser des réunions conjointes régulières, par exemple chaque semestre, de manière à ne pas surcharger le secrétariat tout en évitant les points de chevauchement et en améliorant l'harmonisation entre les deux organes. (voir par. 43).
- Les inspecteurs recommandent que la Directrice exécutive enrichisse encore le programme d'initiation ordinaire destiné aux délégations afin de développer et d'entretenir un niveau similaire de compréhension et de connaissance d'ONU-Habitat chez les délégués des États Membres et de promouvoir la participation active de toutes les délégations (voir par. 46).
- Les inspecteurs conviennent que le nombre de documents d'avant-session des organes de gouvernance est conséquent. La diversité de documents que le secrétariat arrive à produire dans les limites des ressources modiques actuellement disponibles est louable, mais la documentation d'avant-session est censée se conformer à la décision du Conseil exécutif. Si cela n'a pas déjà été fait, la Directrice exécutive devrait envisager de fixer un nombre de mots maximal pour les documents d'avant-session (voir par. 50).
- Les inspecteurs sont d'avis qu'il est également nécessaire que le Conseil exécutif classe par ordre de priorité et allège ses demandes de rapports au secrétariat, afin d'améliorer l'efficacité de ce dernier. Il pourrait, par exemple, envisager de limiter le nombre de rapports annuels exigés sur les activités d'ONU-Habitat en raison du court délai laissé pour la préparation de la documentation entre chaque session du Conseil exécutif et des coûts correspondants, notamment pour les services d'édition et de traduction (voir par. 51).
- Les inspecteurs suggèrent que le Conseil exécutif allège les points de l'ordre du jour et les classe par ordre de priorité afin que seules les questions qui nécessitent d'être traitées urgemment par le Conseil exécutif soient abordées dans les deux ou trois jours prévus pour chaque session, sans que la qualité des discussions soit compromise et en veillant à ce qu'une décision soit prise dans les meilleurs délais (voir par. 52).

Chapitre III : Gestion financière

- La Directrice exécutive devrait continuer de rendre le budget encore plus réaliste, en se fondant sur les revenus réels de ces dernières années et en rationalisant davantage les coûts (voir par. 64).
- Les inspecteurs sont d'avis qu'un plus grand nombre d'États Membres devraient envisager de contribuer au fonds de ressources non préaffectées de la Fondation, qui est essentiel pour gérer l'organisation, garantir sa présence à l'échelle internationale dans le domaine normatif et éviter une approche dépendant des projets (voir par. 69).
- Les inspecteurs pensent qu'il est essentiel d'élargir encore la base des contributions des États Membres et d'améliorer encore la prévisibilité du financement du fonds de ressources non préaffectées de la Fondation pour permettre à ONU-Habitat de remplir son mandat et de réaliser les objectifs du plan stratégique pour la période 2020–2023 (voir par. 71).
- Le fonds de ressources non préaffectées de la Fondation étant une source essentielle de financement pour les travaux normatifs d'ONU-Habitat, les inspecteurs sont d'avis que le secrétariat devrait donner aux États Membres des informations utiles et concises pour leur permettre de comprendre tous les aspects du financement, y compris les conséquences d'un éventuel déficit du fonds, par exemple en dressant la liste des travaux normatifs et des livrables qui ne peuvent pas être réalisés si les ressources non préaffectées sont insuffisantes (voir par. 80).

Chapitre IV : Restructuration et gestion organisationnelles

- Les inspecteurs renouvellent leur appel aux États Membres à améliorer la situation financière de l'organisation au moyen de contributions non préaffectées afin qu'elle puisse œuvrer de manière plus stable et plus durable à l'accomplissement de son mandat (voir par. 99).
- Pour faire suite à la mise en place de la nouvelle politique et du cadre, et à la mise à jour du manuel de gestion axée sur les résultats effectuée par le secrétariat en 2021, il est recommandé d'organiser une remise à niveau des compétences en matière de gestion axée sur les résultats (voir par. 105).
- Compte tenu du rôle du Conseil exécutif, qui est de conseiller la Directrice exécutive, les inspecteurs sont d'avis qu'il devrait être présidé par un(e) fonctionnaire de haut rang autre que la Directrice exécutive (voir par. 119).
- Les inspecteurs sont d'avis que la Directrice exécutive devrait améliorer la coordination et la coopération internes, par exemple en recueillant au moyen d'enquêtes périodiques les avis des membres du personnel qui travaillent dans les régions et les pays (voir par. 132).
- La Directrice exécutive est invitée à recruter des candidats qualifiés originaires de pays sous-représentés et/ou non représentés, dès que possible, pour chercher à équilibrer davantage la diversité géographique au sein du personnel (voir par. 136).
- Les inspecteurs saluent les efforts déployés par la Directrice exécutive en faveur de la parité femmes-hommes aux classes P-5 et D-1, et recommandent la poursuite de ces efforts (voir par. 139).
- Les inspecteurs sont d'avis qu'un système de rotation du personnel devrait être préconisé, compte tenu de la priorité donnée par ONU-Habitat à l'équilibre et au lien entre ses travaux normatifs et ses activités opérationnelles, tout comme ses efforts de mise en œuvre de la réforme du système des Nations Unies pour le développement (voir par. 142).
- La Directrice exécutive devrait remédier aux perceptions négatives du personnel au sujet de la cohérence et de la transparence de la gestion des ressources humaines en appliquant et en faisant preuve du plus haut niveau de conformité, de transparence et de communication dans la gestion des ressources humaines, notamment lors des processus de recrutement et de promotion, pour éviter l'impression de manque d'équité, la frustration et les rumeurs (par. 144).
- Compte tenu de l'état du financement d'ONU-Habitat, qui fonctionne avec approximativement 90 % de ressources préaffectées, les inspecteurs recommandent que la Directrice exécutive discute de la durée des contrats de consultants avec le Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité du Secrétariat des Nations Unies (voir par. 148).
- Les inspecteurs invitent la Directrice exécutive à élaborer une stratégie de gestion des connaissances, en veillant à adopter une approche organisationnelle et à former les membres du personnel dans ce sens (voir par. 154).
- Les performances de chaque prestataire de services, en particulier l'Office des Nations Unies à Nairobi, doivent faire l'objet d'un suivi étroit et les critères utilisés pour choisir un prestataire de services entre l'Office des Nations Unies à Nairobi, le PNUD et l'UNOPS devraient être définis pour garantir leur transparence et éviter toute confusion (voir par. 163).

Chapitre V : Supervision et évaluation

- Le Bureau des services du contrôle interne, en tant que fonction indépendante, devrait présenter ses rapports au Conseil exécutif (voir par. 171).

- Les inspecteurs invitent la Directrice exécutive à mettre à jour l'état d'acceptation et d'application des recommandations du Corps commun d'inspection dans le système de suivi en ligne de ce dernier (voir par. 180).
- Les inspecteurs recommandent que la politique d'évaluation [d'ONU-Habitat, adoptée en 2013] soit revue et actualisée, par exemple pour refléter les dernières modifications apportées à la structure de gouvernance et au secrétariat (voir par. 182).
- Les inspecteurs recommandent que le Groupe de l'évaluation indépendante présente directement des rapports périodiques au Conseil exécutif (voir par. 183).

Table des matières

	<i>Page</i>
Résumé analytique	iii
Acronymes et abréviations	xii
I. Introduction	1
A. Contexte.....	1
B. Objectif et portée de l'examen.....	2
C. Méthodologie.....	2
D. Remerciements	3
II. Réforme de la gouvernance.....	4
A. Histoire d'ONU-Habitat	4
B. Contexte de la réforme de la gouvernance.....	5
C. Premiers résultats de la réforme de la gouvernance.....	7
III. Gestion financière	13
A. Cadre financier.....	13
B. Principal enjeu : les ressources de base	14
C. Mobilisation des ressources	17
IV. Restructuration et gestion organisationnelles	20
A. Nouvelle structure organisationnelle	20
B. Manque de ressources non préaffectées pour le financement des postes	23
C. Mise en œuvre du plan stratégique pour 2020–2023	25
D. Responsabilité et gestion	28
E. Gestion des ressources humaines.....	31
F. Autres questions de gestion	33
V. Contrôle et évaluation	36
VI. Conclusions et perspectives	39
Annexes	
I. Structure du secrétariat d'ONU-Habitat (2013)	40
II. Vue d'ensemble des mesures à prendre par les organisations participantes à la suite des recommandations du Corps commun d'inspection	41

Acronymes et abréviations

BSCI	Bureau des services de contrôle interne
CCI	Corps commun d'inspection
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
UNOPS	Programme des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

I. Introduction

1. L'examen de la gestion et de l'administration du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) fait partie d'une série d'évaluations des pratiques de gestion et d'administration menées par le Corps commun d'inspection pour ses organisations participantes, conformément à son cadre stratégique sur le long terme pour 2020–2029¹. Initialement prévu pour 2020, le présent examen a été reporté à 2021 à la demande d'ONU-Habitat, en partie à cause de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et de la réforme structurelle de son secrétariat qui n'était pas achevée.

A. Contexte

2. ONU-Habitat est le programme des Nations Unies œuvrant à un meilleur avenir urbain. Sa mission est de promouvoir le développement d'établissements humains socialement et écologiquement durables et inclusifs en vue de garantir un logement convenable pour tous. Plus précisément, ONU-Habitat promeut des changements porteurs de transformation dans les villes et les établissements humains, par la fourniture de connaissances, de services consultatifs et d'une assistance technique et par une action collaborative afin que personne ne soit laissé pour compte et qu'aucun endroit ne soit oublié².

3. Les travaux normatifs d'ONU-Habitat comprennent différentes formes de renforcement des connaissances, de recherche et de renforcement des capacités, qui lui permettent d'établir des normes, de proposer des règles et des principes, de mettre en commun les meilleures pratiques, de suivre les progrès mondiaux et d'aider à la formulation de politiques relatives aux villes et autres établissements humains durables. Les travaux opérationnels prennent la forme de divers types d'assistance technique pour exécuter des projets relatifs aux établissements humains afin de fournir un appui adapté et à valeur ajoutée aux États Membres³.

4. Les États Membres d'ONU-Habitat sont les mêmes que ceux de l'ONU, dont l'effectif se monte à 193. Trois organes de gouvernance guident ses travaux : l'Assemblée d'ONU-Habitat, qui se réunit tous les quatre ans ; le Conseil exécutif ; et le Comité des représentants permanents. L'Assemblée d'ONU-Habitat fait rapport à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du Conseil économique et social. Le Conseil exécutif est chargé par l'Assemblée d'ONU-Habitat de présenter des rapports périodiques au Conseil économique et social les années où l'Assemblée n'est pas en session. Le Comité des représentants permanents tient des réunions ouvertes deux fois tous les quatre ans.

5. Le secrétariat d'ONU-Habitat a son siège à Nairobi, et compte quatre bureaux régionaux : à Nairobi pour l'Afrique, au Caire pour les États arabes, à Rio de Janeiro pour l'Amérique latine et les Caraïbes, et à Fukuoka pour l'Asie et le Pacifique. Il existe également cinq bureaux de liaison/représentation à Bangkok, Bruxelles, Genève, New York et Santiago. En outre, on décompte : un bureau administratif à Panama ; deux bureaux d'information à Moscou et à Beijing ; deux bureaux multipays à Bogota et à Mexico ; et 17 bureaux de pays partout dans le monde⁴. Au 31 décembre 2021, le secrétariat comptait 406 postes approuvés, dont seulement 308 étaient pourvus⁵.

6. Le Secrétariat d'ONU-Habitat est dirigé par un(e) Directeur(trice) exécutif(ive), qui est élu(e) par l'Assemblée générale sur nomination du (de la) Secrétaire général(e), après consultation avec les États Membres. Il(elle) rend compte au (à la) Secrétaire général(e) et

¹ A/74/34, annexe I.

² ONU-Habitat, *Le plan stratégique 2020–2023* (Nairobi, 2019).

³ Ibid., par. 45.

⁴ ONU-Habitat, *UN-Habitat Annual Report 2021* (Nairobi, 2022).

⁵ HSP/EB.2022/2/Add.1, par. 2. Le rapport n'inclut pas le personnel d'ONU-Habitat employé par l'intermédiaire d'autres entités ou fournisseurs de services de ressources humaines des Nations Unies (par exemple le Programme des Nations Unies pour le développement ou le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets).

est responsable des activités et de l'administration du secrétariat d'ONU-Habitat. La Directrice exécutive actuelle a été nommée en janvier 2018 et a été reconduite dans ses fonctions pour un mandat de deux ans qui prendra fin en février 2024.

B. Objectifs et portée de l'examen

7. Le présent examen vise à fournir une évaluation indépendante de la gestion et de l'administration d'ONU-Habitat axée notamment sur les aspects suivants :

- Premiers résultats de la récente réforme de la gouvernance concernant les gains d'agilité opérationnelle et le caractère approprié des dispositions actuelles ;
- Réforme structurelle du secrétariat, notamment l'architecture régionale ;
- Responsabilité et contrôle, notamment le suivi des résultats et des ressources ;
- Gestion financière et gestion des ressources humaines, et services d'appui opérationnel, notamment les dispositions administratives actuelles convenues avec l'Office des Nations Unies à Nairobi et d'autres prestataires de services de premier plan, tels que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS).

8. L'examen porte principalement sur les questions se rapportant à la gouvernance, à la structure organisationnelle, au cadre financier, à la fonction de gestion exécutive, à la gestion des ressources humaines, et à la responsabilité et au contrôle. Les inspecteurs se penchent en particulier sur quatre thèmes qui reflètent les priorités définies par l'organisation : a) la gouvernance et la responsabilité ; b) la réforme organisationnelle et structurelle ; c) les modalités de gestion et d'administration ; et d) la préparation organisationnelle à la mise en œuvre du plan stratégique.

9. Le but de l'exercice est d'aider les organes de gouvernance d'ONU-Habitat et les hauts responsables de son secrétariat à remplir leurs fonctions respectives. Les résultats des activités techniques et travaux programmatiques de l'organisation n'entrent pas dans le cadre de l'examen. Ils ne sont abordés que dans la mesure nécessaire pour analyser les pratiques de gestion et d'administration qui s'y rattachent. La portée de l'examen a été définie de façon à éviter tout doublon avec les travaux du Bureau des services de contrôle interne, du Comité des commissaires aux comptes et du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit du Secrétariat des Nations Unies.

10. Le présent examen est opportun et justifié étant donné qu'ONU-Habitat doit faire face à des défis externes et internes, en particulier des contraintes financières.

C. Méthodologie

11. La méthodologie appliquée dans l'examen conjugue des méthodes qualitatives et quantitatives de collecte et d'analyse de données. Le Corps commun d'inspection suit une démarche collaborative avec ses parties prenantes, en sollicitant leurs observations et suggestions au cours de la procédure d'examen, notamment par les moyens suivants :

- Étude documentaire : ont été analysés des documents émanant des organes de gouvernance concernés, principalement l'Assemblée générale, l'Assemblée d'ONU-Habitat, le Conseil d'administration, le Conseil exécutif, le Comité des représentants permanents, et les recommandations d'organes de supervision, ainsi que des politiques internes, des instructions administratives et tout autre document interne présentant un intérêt ;
- Questionnaire : un questionnaire sur les principaux domaines de gestion et d'administration a été transmis au secrétariat d'ONU-Habitat ;
- Entretiens : un total de 46 entretiens en ligne ont eu lieu entre mai 2021 et février 2022 avec 63 parties prenantes, dont les présidents du Conseil exécutif, du Comité des représentants permanents et des cinq groupes régionaux, la Directrice exécutive,

la Directrice exécutive adjointe, des hauts responsables, des membres du personnel responsables des principales fonctions d'administration, de gestion et de supervision, y compris au sein du Secrétariat des Nations Unies et de l'Office des Nations Unies à Nairobi, et des représentants du personnel.

- Enquête auprès du personnel : une enquête en ligne a été menée en janvier 2022 afin de recueillir les avis des membres du personnel d'ONU-Habitat. Un total de 118 réponses complètes (soit 38 % de l'effectif total) a été reçu de la part de membres du personnel travaillant au siège, dans les bureaux régionaux et de liaison, et sur le terrain. Les questions et les résultats de cette enquête sont joints en annexe au présent rapport⁶.
- Sessions du Conseil exécutif et du Comité des représentants permanents : les inspecteurs ont assisté, en tant qu'observateurs, à la première et à la deuxième sessions du Conseil exécutif en 2021, à sa première session de 2022 et à la première réunion ouverte du Comité des représentants permanents tenue en 2021.

12. Les informations et les avis recueillis ont été compilés dans le respect de la confidentialité des sources. Le rapport reflète avant tout les réponses agrégées et, lorsque des citations sont données à des fins d'illustration, les sources ne sont pas divulguées. Le Corps commun d'inspection n'a pas été en mesure de travailler sur le terrain en raison des restrictions liées à la pandémie de COVID-19 imposées sur les déplacements, et a ainsi dû s'appuyer sur les données fournies par l'organisation, avec peu de possibilités de triangulation. Conformément à l'article 11, paragraphe 2, du Statut du Corps commun d'inspection, le présent rapport a été finalisé après des consultations entre les inspecteurs visant à soumettre ses conclusions et recommandations au jugement collectif du Corps commun d'inspection.

13. Le présent examen comporte huit recommandations, dont une adressée à l'Assemblée d'ONU-Habitat, deux au Conseil exécutif, quatre à la Directrice exécutive et une au Secrétaire général. Ces recommandations officielles sont complétées par 24 recommandations informelles, présentées en caractères gras dans le texte. Afin de faciliter la gestion des recommandations, l'annexe II contient un tableau qui reprend les huit recommandations officielles en précisant si elles appellent une décision de la part de l'organe législatif, de l'organe de gouvernance ou une mesure de la part du (de la) Chef(fe) du secrétariat de l'organisation.

D. Remerciements

14. Les inspecteurs souhaitent remercier le secrétariat et les principales parties prenantes d'ONU-Habitat qui ont aidé à la préparation du rapport pour leur pleine coopération, en particulier les personnes qui ont fourni des réponses écrites, qui ont participé aux entretiens et/ou à l'enquête auprès du personnel et qui ont volontiers partagé leurs connaissances et donné leur avis.

⁶ Disponibles sous la forme d'un document complémentaire au présent examen sur le site Internet du Corps commun d'inspection.

II. Réforme de la gouvernance

A. Histoire d'ONU-Habitat

15. ONU-Habitat est un programme technique spécialisé du Secrétariat des Nations Unies, qui fait rapport à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du Conseil économique et social. Établie sous la forme d'un comité en 1962, l'organisation est devenue une commission et un centre en 1978, puis un programme en 2002.

16. En 1962, le Conseil économique et social a établi le **Comité de l'habitation, de la construction et de la planification** pour examiner les questions liées à l'habitation, aux logements communautaires et à l'aménagement du territoire. Le comité faisait rapport au Conseil économique et social⁷.

17. Le 1^{er} janvier 1975, l'Assemblée générale a établi la **Fondation des Nations Unies pour l'habitat et les établissements humains**, sous l'égide du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)⁸. La Fondation était alors le premier organe des Nations Unies consacré à la gestion de l'habitat humain et la conception et l'aménagement des établissements humains en fonction de l'environnement.

18. En 1976, la première Conférence des Nations Unies sur les établissements humains a été organisée à Vancouver. Le résultat de cette conférence baptisée **Habitat I** a été la Déclaration de Vancouver sur les établissements humains, qui a jeté les fondements de la création des précurseurs d'ONU-Habitat en 1978. En décembre 1977, l'Assemblée générale a décidé que le Conseil économique et social devait convertir le Comité de l'habitation, de la construction et de la planification en **Commission des établissements humains**, un organe intergouvernemental comptant 58 membres élus pour un mandat de trois ans. L'Assemblée générale a également décidé d'établir le **Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat)**, un secrétariat restreint chargé de fournir des services à la Commission et de servir de point de convergence à l'action et à la coordination des activités des organismes des Nations Unies dans le domaine des établissements humains (situé à Nairobi pour maintenir des liens étroits avec le PNUE)⁹.

19. Les engagements de Vancouver ont été réaffirmés 20 ans plus tard lors de la deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (**Habitat II**), organisée en 1996 à Istanbul, à l'issue de laquelle la Déclaration d'Istanbul sur les établissements humains et le Programme pour l'habitat ont été adoptés. Le Centre des Nations Unies pour les établissements humains a été désigné par l'Assemblée générale comme organe central pour la mise en œuvre du Programme pour l'habitat¹⁰.

20. Cinq ans après Habitat II, en 2001, l'Assemblée générale a convoqué une session extraordinaire chargée de procéder à un examen et à une évaluation d'ensemble de la réalisation du double objectif du Programme pour l'habitat : un logement décent pour tous et le développement durable de tous les établissements humains. La session extraordinaire a réaffirmé l'engagement des États Membres vis-à-vis des principes du Programme pour l'habitat et a adopté la Déclaration sur les villes et les autres établissements en ce nouveau millénaire.

21. En 2002, l'Assemblée générale a décidé de convertir la Commission des établissements humains et son secrétariat, le Centre des Nations Unies pour les établissements humains, y compris la Fondation des Nations Unies pour l'habitat et les établissements humains pour qu'ils deviennent le **Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat)**, un programme à part entière du système des Nations Unies¹¹.

⁷ Résolution 903 C (XXXIV) du Conseil économique et social.

⁸ Résolution 3327 (XXIX) de l'Assemblée générale.

⁹ Résolution 32/162 de l'Assemblée générale.

¹⁰ Résolution 51/177 de l'Assemblée générale.

¹¹ Résolution 56/206 de l'Assemblée générale.

22. L'Assemblée générale a également décidé que la Commission des établissements humains deviendrait le **Conseil d'administration** d'ONU-Habitat, organe subsidiaire de l'Assemblée générale comptant 58 membres élus par le Conseil économique et social pour un mandat de quatre ans. Elle a par ailleurs décidé que le **Comité des représentants permanents** auprès d'ONU-Habitat serait l'organe subsidiaire intersessions du Conseil d'administration. Il a aussi été décidé que le secrétariat d'ONU-Habitat, dirigé par un(e) directeur(rice) exécutif(ive) ayant rang de secrétaire général(e) adjoint(e), assurerait le service du Conseil d'administration et serait l'organe central pour les questions concernant les établissements humains et la coordination des activités menées dans ce domaine au sein du système des Nations Unies¹².

23. En concordance avec le cycle de 20 ans, la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (**Habitat III**) a été convoquée en 2016 à Quito pour relancer l'engagement mondial vis-à-vis de l'urbanisation durable. Le **Nouveau Programme pour les villes**, fondé sur le Programme pour l'habitat de la Conférence d'Istanbul en 1996, a été adopté lors de cette conférence et approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution 71/256.

B. Contexte de la réforme de la gouvernance

24. ONU-Habitat et sa structure de gouvernance ont subi plusieurs évolutions depuis la création du programme¹³. En avril 2017, le Conseil d'administration, dans sa résolution 21/2, a demandé à la Directrice exécutive de consulter le Comité des représentants permanents sur la nécessité d'examiner l'efficacité et l'efficacité de la structure de gouvernance d'ONU-Habitat. Les modifications apportées au mandat et à la structure de gouvernance ont été passées en revue et le Conseil d'administration, en avril 2009, a demandé à la Directrice exécutive et au Comité des représentants permanents de réaliser une évaluation conjointe de la structure de gouvernance d'ONU-Habitat en vue de définir et de mettre en œuvre des solutions permettant d'améliorer la transparence, la responsabilité, l'efficacité et l'efficacité du fonctionnement de la structure de gouvernance¹⁴.

25. De la même manière, un examen complet d'ONU-Habitat a été mené en 2011. Les principales difficultés rencontrées sur le plan de la gouvernance ont été analysées et plusieurs possibilités d'amélioration ont été proposées conjointement par le secrétariat et le Comité des représentants permanents¹⁵. Cependant, le Conseil d'administration n'est pas parvenu à une décision sur les modalités de gouvernance.

26. La figure I représente la structure de gouvernance d'ONU-Habitat avant sa réforme en 2019.

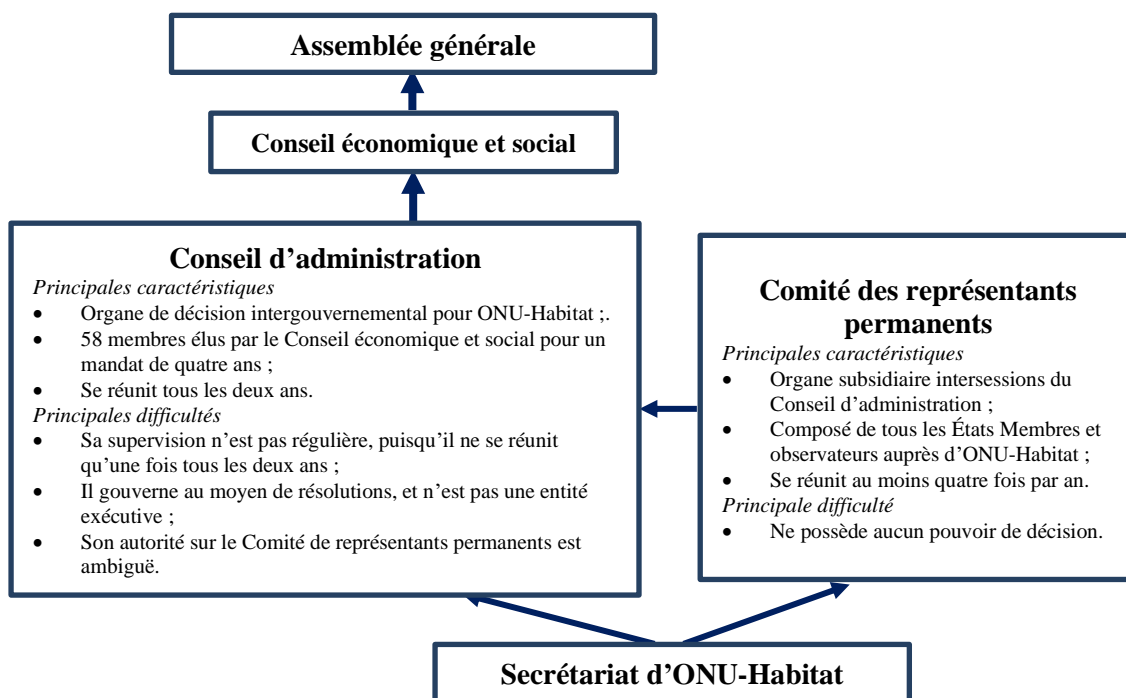
¹² Résolution 56/206 de l'Assemblée générale.

¹³ HSP/GC/22/2/Add.3.

¹⁴ Résolution 22/5 du Conseil d'administration (A/64/8, p. 16 et 17).

¹⁵ HSP/GC/23/INF/7.

Figure I
Structure de gouvernance d'ONU-Habitat avant sa réforme en 2019



Source : divers documents, dont HSP/GC/22/2/Add.3, HSP/GC/23/INF/7 et A/71/1006.

27. En approuvant le Nouveau programme pour les villes en 2016, l'Assemblée générale entendait faire en sorte qu'ONU-Habitat soit en mesure de remplir son mandat avec plus d'efficacité. À cette fin, elle a demandé au Secrétaire général de faire réaliser une évaluation indépendante et factuelle d'ONU-Habitat assortie de recommandations destinées à améliorer son efficacité, son efficience, sa responsabilité et son contrôle. Les principales conclusions du rapport présenté en 2017 par le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'évaluer et d'améliorer l'efficacité d'ONU-Habitat¹⁶ ont été, entre autres, que :

- La structure de gouvernance et de gestion d'ONU-Habitat n'avait pas permis à l'organisation de prendre des décisions de manière efficace, dynamique et rapide, et aux États Membres d'exercer un contrôle suffisant pour garantir la réputation du Programme en matière de responsabilité et de transparence ;
- Ses ressources étaient insuffisantes, précaires et imprévisibles, et la nécessité de lever des fonds le faisait dévier de son mandat normatif.

28. Le Groupe a recommandé que la première des priorités devait être de préserver, de stabiliser puis de renforcer rapidement ONU-Habitat pour lui donner les moyens de jouer un rôle nouveau en phase avec le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et le Nouveau programme pour les villes¹⁷. Parmi les mesures que le Groupe a estimé nécessaires se trouvait le remaniement de la structure de gouvernance, et notamment la composition universelle.

29. La décision de réformer la gouvernance a été prise en décembre 2018. À la suite de la résolution 72/226 de l'Assemblée générale, un groupe de travail à composition non limitée a été créé à Nairobi par le Président du Comité des représentants permanents afin d'examiner les différentes possibilités de renforcer la supervision d'ONU-Habitat par les États Membres. Dans ses conclusions et recommandations¹⁸, le Groupe de travail a appelé à la mise en place d'une structure de gouvernance à trois niveaux : une assemblée à participation universelle,

¹⁶ A/71/1006.

¹⁷ Ibid., par. 42.

¹⁸ A/73/726.

un conseil exécutif suivant le principe d'une représentation géographique équitable, et un Comité des représentants permanents à composition universelle. Consciente de la nécessité de renforcer la prise en main, la direction et le contrôle des activités d'ONU-Habitat par les États Membres, l'Assemblée générale a adopté la structure proposée en décembre 2018 et a décidé de dissoudre le Conseil d'administration et de le remplacer par l'Assemblée d'ONU-Habitat, à composition universelle. L'Assemblée générale a également décidé que la première session de l'Assemblée d'ONU-Habitat se tiendrait en mai 2019 et que le Conseil exécutif tiendrait également sa première session en 2019¹⁹.

C. Premiers résultats de la réforme de la gouvernance

30. La première session de l'Assemblée d'ONU-Habitat a eu lieu à Nairobi du 27 au 31 mai 2019. L'Assemblée d'ONU-Habitat a adopté son propre règlement intérieur²⁰ et celui du Conseil exécutif²¹. La figure II présente les principales caractéristiques de la nouvelle structure de gouvernance d'ONU-Habitat.

31. L'Assemblée d'ONU-Habitat a également adopté le plan stratégique pour la période 2020–2023²². Reconnaissant l'importance d'aligner le cycle de son plan stratégique sur le cycle quadriennal de l'Assemblée d'ONU-Habitat, le nouveau plan pour la période 2020–2023 a été approuvé, délaissant le cycle de six ans suivi jusque-là. Si l'Assemblée d'ONU-Habitat a également reconnu l'importance d'aligner les cycles de planification d'ONU-Habitat sur l'examen quadriennal complet de l'Assemblée générale, elle n'a toutefois pas pu aligner la période couverte par le nouveau plan stratégique sur l'examen quadriennal complet pour la période 2021–2024. L'Assemblée d'ONU-Habitat a décidé, dans sa décision 1/3 de mai 2019, d'envisager plus précisément la meilleure manière de parvenir à cet alignement.

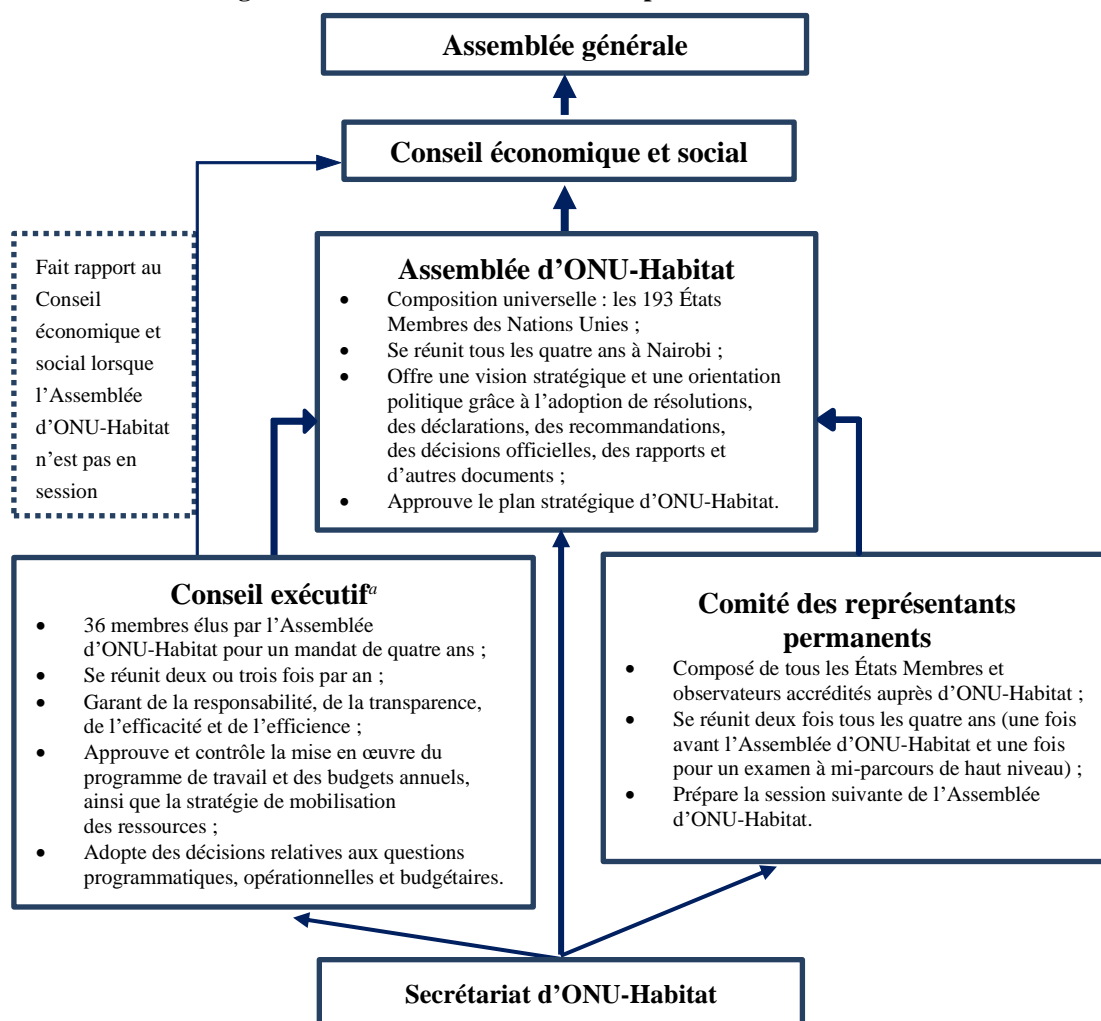
¹⁹ Résolution 73/239 de l'Assemblée générale.

²⁰ HSP/HA.1/HLS.2.

²¹ HSP/HA.1/HLS.3.

²² HSP/HA.1/Res.1.

Figure II
Nouvelle structure de gouvernance d'ONU-Habitat à compter de 2019



Source : Assemblée générale, résolution 72/226, HSP/HA.1/HLS.2 et HSP/HA.1/HLS.3.

^a Le Conseil exécutif compte actuellement deux groupes de travail spéciaux chargés de lui porter assistance et de le conseiller, le premier sur les questions programmatiques, budgétaires et administratives, et le deuxième sur l'élaboration d'un projet de politique d'association des parties prenantes.

32. Le plan stratégique pour la période 2020–2023 présente le redimensionnement de la vision et de la mission d'ONU-Habitat. Alors que le plan précédent comptait sept domaines prioritaires, le nouveau plan définit quatre objectifs intégrés se renforçant mutuellement ou « domaines de changement », à savoir : a) la réduction de l'inégalité spatiale et de la pauvreté dans les communautés sur l'ensemble du continuum urbain-rural ; b) un meilleur partage de la prospérité dans les villes et les régions ; c) le renforcement de l'action climatique et l'amélioration de l'environnement urbain ; et d) la prévention et la gestion efficaces des crises urbaines.

33. Le Conseil exécutif a tenu sa première session pendant une demi-journée le 30 mai 2019, en marge de la première session de l'Assemblée d'ONU-Habitat. La reprise de la session du Conseil exécutif a eu lieu les 19 et 20 novembre 2019 à Nairobi. Le Conseil exécutif a décidé d'établir trois groupes de travail spéciaux chargés de l'assister et de le conseiller, le premier sur les questions programmatiques, budgétaires et administratives, le deuxième sur les méthodes de travail et le troisième sur l'élaboration d'un projet de politique d'association des parties prenantes.

34. En 2021, à sa deuxième session et dans le but de faire concorder le cycle de planification d'ONU-Habitat et l'examen quadriennal complet, le Conseil exécutif a recommandé que l'Assemblée d'ONU-Habitat, à sa deuxième session de 2023, envisage d'approuver la prolongation jusqu'en 2025 de l'actuel plan stratégique pour la période 2020–2023²³.

35. Au mois d'avril 2022, le Conseil exécutif avait tenu six sessions depuis sa création (voir le tableau 1).

36. Guidée par l'article 23 du règlement intérieur de l'Assemblée d'ONU-Habitat, la première réunion à participation non limitée du Comité des représentants permanents, un examen à mi-parcours de haut niveau, a eu lieu du 29 juin au 1^{er} juillet 2021 à Nairobi, en présence de 71 États Membres et d'un observateur. Le Comité des représentants permanents a examiné la mise en œuvre du plan stratégique pour la période 2020–2023, les résolutions adoptées à la première session de l'Assemblée d'ONU-Habitat et le Nouveau programme pour les villes, et a formulé plusieurs demandes à la Directrice exécutive²⁴.

37. Le tableau 1 dresse la liste des réunions des nouveaux organes de gouvernance d'ONU-Habitat qui ont eu lieu jusqu'en avril 2022.

Tableau 1
Réunions des nouveaux organes de gouvernance d'ONU-Habitat

<i>Année et session</i>	<i>Dates</i>	<i>Format</i>	<i>Durée</i>	<i>Nombre de points à l'ordre du jour</i>	<i>Nombre de documents d'avant-session</i>	<i>Nombre de résolutions, de décisions, de recommandations et de déclarations</i>
2019						
Première session de l'Assemblée d'ONU-Habitat	27–31 mai	En présentiel	5 jours	18	25	5 résolutions, 3 décisions et 1 déclaration
Première session du Conseil exécutif	30 mai	En présentiel	0,5 jour	7	4	-
Reprise de la première session du Conseil exécutif	19–20 nov.	En présentiel	2 jours	11	15	5 décisions
2020						
Première session du Conseil exécutif	29 juin	En ligne	1 jour	8	15	2 décisions
Deuxième session du Conseil exécutif	27–29 oct.	En ligne	3 jours	16	40	4 décisions
2021						
Première session du Conseil exécutif	7–8 avril	En ligne	2 jours	15	21	5 décisions
Première réunion à participation non limitée du Comité des représentants permanents	29 juin–1 ^{er} juill.	Hybride	3 jours	12	17	1 décision et 4 recommandations
Deuxième session du Conseil exécutif	15–16 nov.	Hybride	2 jours	14	34	3 décisions
2022						
Première session du Conseil exécutif	29–31 mars	Hybride	3 jours	18	12	4 décisions

Source : programmes, listes de documents et rapports pour chaque session.

Note : en raison de la pandémie de COVID-19, la première session du Conseil exécutif de 2020, initialement prévue du 31 mars au 2 avril, a été repoussée au 29 juin et s'est tenue en ligne.

²³ Décision 2021/6 du Conseil exécutif (HSP/EB.2021/22, p. 1 à 3).

²⁴ HSP/OECPR.2021/8.

38. L'instauration de l'Assemblée d'ONU-Habitat sur la base de la participation universelle et la création du Conseil exécutif, qui est habilité à prendre des décisions et à se réunir plus fréquemment que ne le faisait le Conseil d'administration, ont été considérées par plusieurs représentants d'États Membres interrogés comme une évolution positive pour résoudre les principales difficultés rencontrées par la précédente structure de gouvernance. La fréquence plus élevée des réunions des organes de gouvernance offre aux États Membres davantage de possibilités de s'impliquer au sein d'ONU-Habitat, de fournir des orientations à son secrétariat et d'en superviser les activités. Les obligations du secrétariat en matière de compte rendu ont également augmenté, le(la) Directeur(trice) exécutif(ve) étant désormais tenu(e) de faire rapport beaucoup plus souvent au Conseil exécutif. On notera que cette présentation plus fréquente de rapports exige un surcroît de travail et de dépenses dont le secrétariat doit s'acquitter dans les limites des ressources disponibles.

39. Parmi les autres problèmes posés par la structure de gouvernance précédente figurait le manque de précisions concernant les obligations du Conseil d'administration et du Comité des représentants permanents. Dans le cadre de la nouvelle structure de gouvernance, ONU-Habitat a défini les règlements de l'Assemblée d'ONU-Habitat et du Conseil exécutif, qui ont été tous deux adoptés à la première session de l'Assemblée en mai 2019 au travers des décisions 1/1 et 1/2. Le règlement intérieur de l'Assemblée d'ONU-Habitat donne un énoncé vague du rôle du Comité des représentants permanents à son article 23, tandis que le rôle du Conseil exécutif est précisé à l'article 24.

40. Les rôles et responsabilités du Comité des représentants permanents, ainsi que la répartition des tâches entre celui-ci et le Conseil exécutif, ne sont pas clairement définis, ce qui semble avoir créé une certaine confusion chez les États Membres. Des représentants d'États Membres interrogés ont fait part de leurs doutes concernant la nécessité d'avoir un Comité des représentants permanents après l'établissement du Conseil exécutif, mais d'autres se sont vigoureusement prononcés en faveur de l'existence du Comité en tant que forum important pour la participation des représentants permanents.

41. Les inspecteurs estiment qu'il est impératif de préciser les différents rôles et responsabilités de chacun des organes de gouvernance, notamment ceux du Comité des représentants permanents, en particulier au vu des contraintes financières subies à l'heure actuelle par ONU-Habitat et de l'augmentation des coûts liés aux services fournis lors des réunions des organes de gouvernance.

42. La recommandation suivante devrait améliorer l'efficacité de la nouvelle structure de gouvernance d'ONU-Habitat.

Recommandation 1

L'Assemblée d'ONU-Habitat devrait envisager de modifier son règlement intérieur, conformément à l'article 71 de celui-ci, de manière à préciser davantage les rôles et responsabilités de chacun des organes de gouvernance d'ONU-Habitat. Cette modification devrait être adoptée au plus tard fin 2024.

43. La coordination entre le Conseil exécutif et le Comité des représentants permanents est insuffisante, étant donné qu'aucune réunion conjointe aux fins de la coordination des activités n'a été organisée entre leurs bureaux depuis la création du Conseil exécutif en 2019, bien que cela soit prévu par l'article 28 du règlement intérieur de l'Assemblée d'ONU-Habitat. **Le Bureau du Conseil exécutif et le Bureau du Comité des représentants permanents devraient envisager d'organiser des réunions conjointes régulières, par exemple chaque semestre, de manière à ne pas surcharger le secrétariat tout en évitant les points de chevauchement et en améliorant l'harmonisation entre les deux organes.**

44. Lors des entretiens, plusieurs représentants d'États Membres ont insisté sur la variabilité des niveaux de compréhension et de connaissance de la nouvelle structure, et du niveau de participation chez les États Membres. L'équipe d'examen du Corps commun d'inspection a également observé un niveau de participation inégal des membres du Conseil

exécutif pendant ses deux sessions tenues en 2021 et sa première session tenue en 2022, pendant lesquelles seul un petit nombre de représentants est intervenu.

45. Le programme d'initiation organisé par le secrétariat d'ONU-Habitat pour les délégations récemment arrivées à Nairobi jouit d'une bonne réputation comme étant informatif et utile pour mieux comprendre ONU-Habitat, notamment son cycle d'établissement des rapports et ses obligations vis-à-vis de l'Assemblée générale, du Conseil économique et social et du Secrétariat des Nations Unies. Un représentant d'État Membre interrogé a décrit ce programme comme « très utile, à la fois pour les nouveaux arrivants et pour les délégués de longue date, pour rafraîchir notre mémoire et notre connaissance d'ONU-Habitat ».

46. Les inspecteurs recommandent que la Directrice exécutive enrichisse encore le programme d'initiation organisé périodiquement à l'intention des délégations afin de développer et d'entretenir un niveau similaire de compréhension et de connaissance d'ONU-Habitat chez les délégués des États Membres et de promouvoir la participation active de toutes les délégations.

47. Concernant les méthodes de travail du Conseil exécutif, un ensemble de recommandations a été élaboré par le groupe de travail spécial chargé de cette question²⁵, et adopté par le Conseil exécutif dans sa décision 2020/6. L'une des recommandations portait sur une enquête que le secrétariat pourrait mener après chaque session du Conseil exécutif de manière à déterminer dans quelle mesure celle-ci a été efficace et ainsi améliorer le déroulement et les résultats des réunions futures.

48. Début 2022, un sondage a été réalisé par le secrétariat en vue d'évaluer l'efficacité de la deuxième session de 2021 du Conseil exécutif. Les résultats ont été présentés à la première session de 2022²⁶. De manière générale, malgré le faible taux de participation, ces résultats ont indiqué que le Conseil exécutif fonctionnait bien. Les personnes qui ont répondu au sondage ont suggéré que la définition de la durée appropriée des sessions et le temps laissé pour les déclarations et les délibérations sur les principales questions pouvaient être améliorés.

49. Concernant les méthodes de travail du Conseil exécutif, les représentants d'États Membres interrogés ont été plusieurs à soulever la question de la multiplicité des documents d'avant-session, en particulier pour la deuxième session du Conseil exécutif de 2021 (voir tableau 1). Plusieurs délégués ont déclaré que le nombre élevé de documents d'avant-session de grande longueur empêchait les délégués de participer utilement lors des sessions du Conseil exécutif. Par conséquent, le Conseil exécutif, dans sa décision 2021/8, a demandé à la Directrice exécutive et au Bureau du Conseil exécutif de veiller à ce que, lors des futures réunions du Conseil, la documentation d'avant-session soit gérable, en concordance avec le mandat du Conseil, et que les informations contenues dans cette documentation soient concises, claires, transparentes et ciblées.

50. Les inspecteurs conviennent que le nombre de documents d'avant-session des organes de gouvernance est conséquent. La diversité de documents que le secrétariat arrive à produire dans les limites des ressources modiques actuellement disponibles est louable, mais la documentation d'avant-session est censée se conformer à la décision du Conseil exécutif. Si cela n'a pas déjà été fait, la Directrice exécutive devrait envisager de fixer un nombre de mots maximal pour les documents d'avant-session.

51. Les inspecteurs sont d'avis qu'il est également nécessaire que le Conseil exécutif classe par ordre de priorité et allège ses demandes de rapports au secrétariat, afin d'améliorer l'efficacité de ce dernier. Il pourrait, par exemple, envisager de limiter le nombre de rapports annuels exigés sur les activités d'ONU-Habitat en raison du court délai laissé pour la préparation de la documentation entre chaque session du Conseil exécutif et des coûts correspondants, notamment pour les services d'édition et de traduction.

²⁵ HSP/EB.2020/20.

²⁶ HSP/EB.2022/INF/2.

52. D'après ce qui a été constaté lors de la première et de la deuxième sessions du Conseil exécutif tenues en 2021, le nombre de points inscrits à l'ordre du jour semble également trop élevé pour les deux jours ; par conséquent, il ne reste pas assez de temps pour approfondir les débats (voir tableau 1). **Les inspecteurs suggèrent que le Conseil exécutif allège les points de l'ordre du jour et les classe par ordre de priorité afin que seules les questions qui nécessitent d'être traitées urgemment par le Conseil exécutif soient abordées dans les deux ou trois jours prévus pour chaque session, sans que la qualité des discussions soit compromise et en veillant à ce qu'une décision soit prise dans les meilleurs délais.**

III. Gestion financière

A. Cadre financier

53. Le cadre financier d'ONU-Habitat compte trois sources de financement :

a) Les crédits alloués **au titre du budget ordinaire des Nations Unies**, approuvés par l'Assemblée générale ;

b) Les contributions versées à la **Fondation des Nations Unies pour l'habitat et les établissements humains**, qui se répartissent en deux catégories, à savoir :

i) **Les contributions non préaffectées** (autrefois appelées « contributions à des fins générales ») : contributions volontaires faites par les gouvernements, à partir desquelles les dotations budgétaires sont approuvées par le Conseil exécutif²⁷ selon les priorités convenues pour soutenir la mise en œuvre du programme de travail approuvé. Il s'agit d'une source de financement essentielle pour les travaux normatifs d'ONU-Habitat ;

ii) **Les contributions préaffectées** (autrefois appelées « contributions à des fins déterminées ») : contributions volontaires faites par les gouvernements et d'autres donateurs pour des activités particulières, à partir desquelles les dotations budgétaires sont approuvées par la Directrice exécutive. Les ressources non préaffectées de la Fondation couvrent généralement des projets globaux, thématiques et multipays ;

c) Les contributions au titre de la **coopération technique** : contributions volontaires faites par des gouvernements et d'autres donateurs pour des activités techniques particulières à l'échelle des pays, à partir desquelles les dotations budgétaires sont approuvées par la Directrice exécutive.

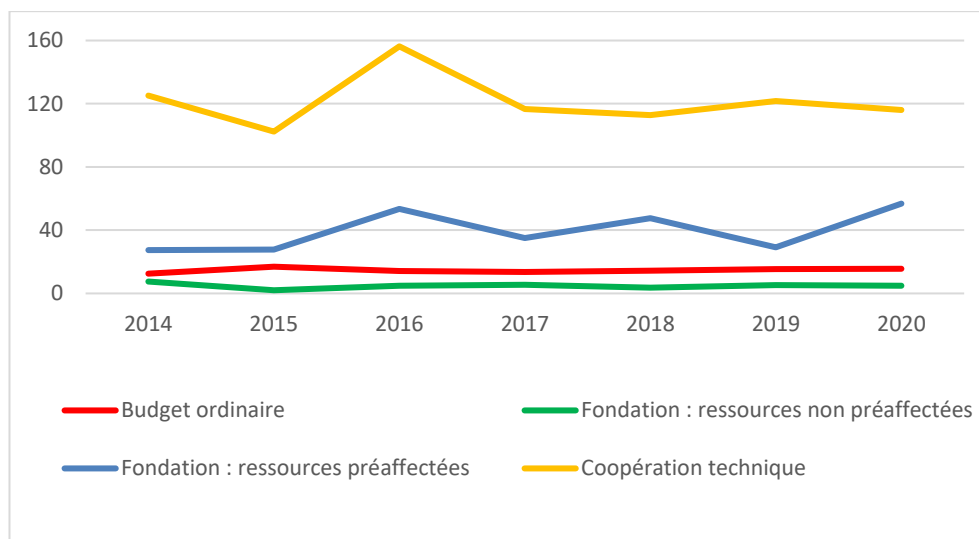
54. Depuis de nombreuses années, les contributions préaffectées et les contributions au titre de la coopération technique constituent les principales sources de financement d'ONU-Habitat, destinées pour la plupart à des pays ou des domaines particuliers.

55. En 2020, les recettes totales ont été de 194,1 millions de dollars, dont 89 % étaient des contributions préaffectées (versées aux fonds de ressources préaffectées de la Fondation et au titre de la coopération technique), qui ne sont donc pas soumises à un examen intergouvernemental²⁸. Les 11 % restants (budget ordinaire et ressources non préaffectées de la Fondation) sont soumis à un examen intergouvernemental. La figure III montre l'évolution des recettes d'ONU-Habitat de 2014 à 2020.

²⁷ Auparavant, celles-ci étaient approuvées par le Conseil d'administration.

²⁸ A/76/5/Add.9.

Figure III
Évolution des recettes d'ONU-Habitat de 2014 à 2020
 (en millions de dollars des États-Unis)



Source : rapports financiers et états financiers audités, et rapports du Comité des commissaires aux comptes pour les années respectives.

B. Principal enjeu : les ressources de base

56. Les crédits alloués au titre du budget ordinaire des Nations Unies et les contributions non préaffectées versées à la Fondation sont les ressources de base d'ONU-Habitat. Les ressources de base sont destinées à financer des activités indispensables à l'existence d'une organisation et à l'exécution de son mandat institutionnel. Elles sont l'élément sur lequel repose le financement des fonds et programmes des Nations Unies, et constituent un facteur déterminant de la capacité de leurs bureaux. Un programme solide soutenu par des ressources de base est une condition préalable au déploiement efficace d'autres ressources²⁹.

57. Les crédits alloués au titre du budget ordinaire des Nations Unies et les contributions non préaffectées versées à la Fondation sont essentiels pour garantir la bonne exécution du mandat de l'organisation, car ils lui permettent de financer ses fonctions opérationnelles essentielles et ses activités normatives. Afin de garantir sa présence à l'échelle internationale dans le domaine normatif, il est essentiel qu'ONU-Habitat dispose de ressources de base adéquates. Depuis des années, les apports de ressources de base sont faibles (voir figure III).

58. **Budget ordinaire des Nations Unies :** en tant qu'entité du Secrétariat des Nations Unies, ONU-Habitat reçoit des fonds provenant du budget ordinaire des Nations Unies. Les crédits alloués à ONU-Habitat au titre du budget ordinaire sont stables, s'élevant à une moyenne annuelle de 14,6 millions de dollars entre 2014 et 2020. Ces ressources financent environ 75 postes. La procédure budgétaire prévoit la présentation du plan de travail et du budget annuels d'ONU-Habitat au Comité du programme et de la coordination aux fins de la cohésion programmatique, au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires pour un examen budgétaire et à la Cinquième Commission de l'Assemblée générale pour approbation.

59. **Fonds de ressources non préaffectées de la Fondation :** au fil des années, les contributions des États Membres au fonds de ressources non préaffectées de la Fondation sont devenues insuffisantes par rapport aux budgets approuvés par le Conseil d'administration d'alors et par le Conseil exécutif actuel. La figure IV montre l'évolution du budget approuvé et des contributions versées pour la période 2012–2020. Il apparaît clairement que les contributions reçues par le fonds n'étaient pas suffisantes. Par exemple,

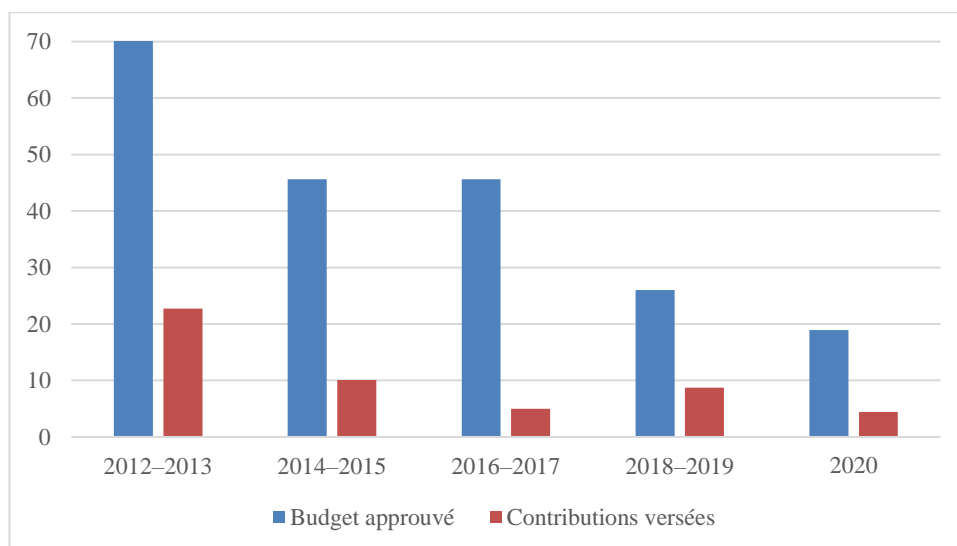
²⁹ JIU/REP/2007/1, par. 51.

pour 2020, le Conseil exécutif a approuvé un budget de 18,9 millions de dollars pour les ressources non préaffectées. Les contributions versées par les États Membres n'ont toutefois pas permis de l'exécuter et d'appuyer ainsi la mise en œuvre du programme de travail approuvé. Les contributions versées au fonds de ressources non préaffectées de la Fondation n'ont été que de 4,9 millions de dollars en 2020³⁰, soit un déficit de près de 75 %.

Figure IV

Ressources non préaffectées de la Fondation : évolution du budget approuvé et des contributions de 2012 à 2020

(en millions de dollars des États-Unis)



Source : projet de programme de travail et de budget pour l'année 2022 (HSP/EB.2021/4).

Note : un budget annuel a été mis en place en 2020.

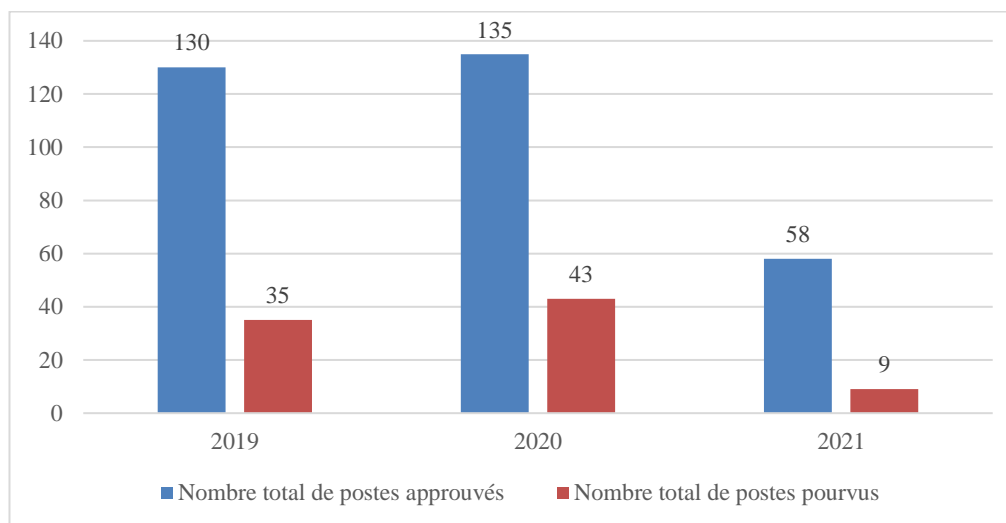
60. Les déficits du fonds de ressources non préaffectées de la Fondation ont conduit à une fragmentation de l'approche suivie pour la mise en œuvre du programme de travail approuvé et ont entravé les efforts déployés par l'organisation pour s'attaquer pleinement aux priorités établies.

61. Pour faire face à ces déficits, la direction d'ONU-Habitat a, en 2017, approuvé un prêt interne de 3 millions de dollars, prélevé sur le fonds d'appui aux programmes, au fonds de ressources non préaffectées de la Fondation. Elle a par ailleurs, à partir de 2018, mis en place un ensemble de mesures d'austérité consistant, entre autres, à faire correspondre les dépenses aux recettes et à soumettre les dépenses de personnel à un contrôle plus strict se traduisant, par exemple, par un gel des recrutements et des reclassements à des grades supérieurs pour de nombreux postes financés par des ressources de base. Au 31 décembre 2021, le prêt interne n'avait pas été remboursé.

62. La figure V illustre l'évolution de l'occupation des postes financés par le fonds de ressources non préaffectées de la Fondation. En raison du manque de financement, la plupart des postes approuvés financés par des ressources non préaffectées demeurent vacants. Par conséquent, de nombreuses fonctions de base des travaux normatifs, par exemple le suivi de la mise en œuvre de l'aspect urbain des objectifs de développement durable, la sensibilisation et la supervision, sont gravement sous-financées et en sous-effectif. Cette question sera traitée plus en détail dans le chapitre suivant.

³⁰ A/76/5/Add.9.

Figure V

Ressources non préaffectées de la Fondation : évolution de l'occupation des postes de 2019 à 2021

Source : rapports de la Directrice exécutive sur les effectifs d'ONU-Habitat au 31 décembre 2019, 2020 et 2021.

63. Les avis exprimés par les États Membres et les fonctionnaires d'ONU-Habitat lors des entretiens convergent sur le fait que la situation financière d'ONU-Habitat, en particulier l'insuffisance des contributions au fonds de ressources non préaffectées de la Fondation, constitue l'un des principaux facteurs ayant une influence sur l'efficacité et l'efficience d'ONU-Habitat. Le Comité des commissaires aux comptes a également fait l'observation suivante : « Il est essentiel que les États Membres [...] fournissent un financement qui soit à la hauteur du budget approuvé pour l'année par le Conseil exécutif ; ils amélioreraient ainsi la situation financière de la Fondation et lui permettraient de continuer d'appuyer les activités normatives essentielles menées par ONU-Habitat. »³¹

64. Compte tenu de l'écart important entre le budget approuvé et les contributions réelles au fil des années, le secrétariat tient le Conseil exécutif informé de sa situation financière à chacune de ses sessions, afin qu'il puisse envisager des niveaux budgétaires réalistes et formuler des recommandations sur la hiérarchisation par priorité des travaux de l'organisation. Le Conseil exécutif a pris des mesures afin que les dépenses correspondent davantage aux recettes. Les inspecteurs, tout en constatant les efforts déployés ces dernières années, estiment que la **Directrice exécutive devrait continuer de rendre le budget encore plus réaliste, en se fondant sur les revenus réels de ces dernières années et en rationalisant davantage les coûts.**

65. Dans le même temps, il incombe aux États Membres de fournir des ressources à la mesure des programmes approuvés et/ou de donner des directives précises concernant l'ordre de priorité à suivre pour l'exécution des activités et l'allocation des ressources lorsque les ressources disponibles sont insuffisantes³². La recommandation suivante devrait améliorer l'efficacité d'ONU-Habitat.

Recommandation 2

Le Conseil exécutif d'ONU-Habitat devrait approuver un budget réaliste pour le fonds de ressources non préaffectées de la Fondation, auquel les États Membres devraient envisager de contribuer à un niveau suffisant pour permettre à ONU-Habitat de poursuivre de manière cohérente et pérenne ses travaux normatifs essentiels, conformément à son mandat.

³¹ A/76/5/Add.9, par. 29.

³² JIU/REP/2004/5, par. 16.

C. Mobilisation des ressources

66. En 2019, afin que le financement nécessaire à la réalisation des objectifs du plan stratégique pour la période 2020–2023 soit suffisant, prévisible, souple et durable, le secrétariat d'ONU-Habitat a élaboré une stratégie de mobilisation de ressources, que le Conseil exécutif a approuvée en octobre 2020. La démarche adoptée consiste à diversifier le nombre et le type de donateurs en vue de minimiser les risques et de garantir une large appropriation du mandat d'ONU-Habitat.

67. Pour faire face à la situation financière, la direction d'ONU-Habitat a lancé aux États Membres et aux donateurs des appels inlassables à contribuer non seulement aux fonds de ressources préaffectées, mais aussi à celui de ressources non préaffectées de la Fondation, en vue de financer les activités de base et le programme de travail approuvé. Le secrétariat a amélioré ses efforts de communication et de sensibilisation afin d'offrir plus de reconnaissance et de visibilité aux donateurs.

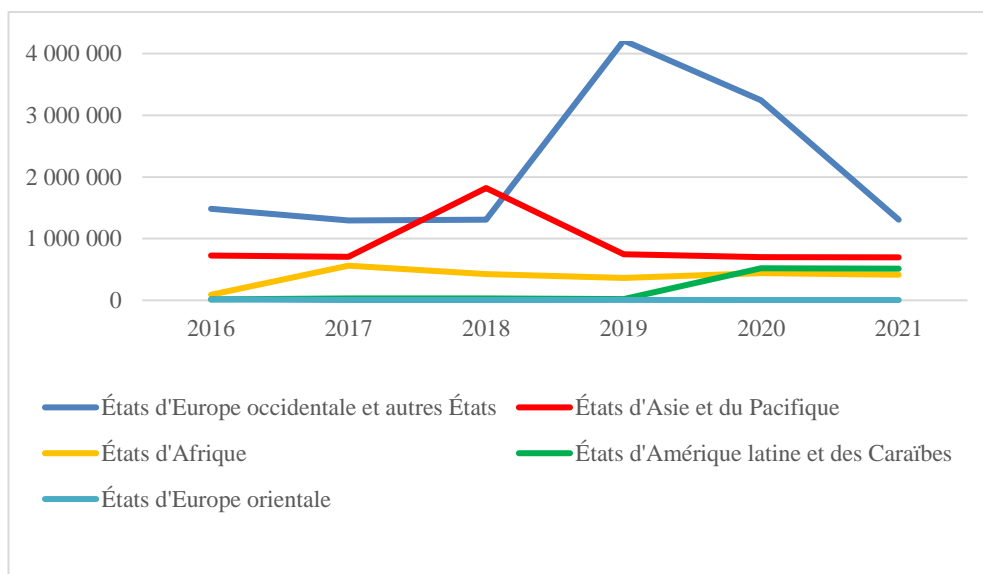
68. Par conséquent, quatre États Membres (Algérie, Allemagne, Israël et Myanmar) ont recommencé à contribuer aux ressources non préaffectées de la Fondation en 2020 et trois autres (Égypte, Italie et Rwanda) ont fait de même en 2021. Trois autres États Membres (Mali, Nigeria et République dominicaine) ont versé des fonds non préaffectés en 2020, et trois autres États Membres (Maurice, Namibie et Türkiye) ont fait de même en 2021. En outre, plusieurs États Membres ont augmenté leurs contributions aux ressources non préaffectées³³.

69. Cependant, moins d'un quart des 193 États Membres contribue aux ressources non préaffectées de la Fondation, la plupart des contributions étant versées par un petit nombre d'États Membres du groupe régional des États d'Europe occidentale et autres États³⁴. **Les inspecteurs sont d'avis qu'un plus grand nombre d'États Membres devraient envisager de contribuer au fonds de ressources non préaffectées de la Fondation, qui est essentiel pour gérer l'organisation, garantir sa présence à l'échelle internationale dans le domaine normatif et éviter une approche dépendant des projets.**

70. La figure VI montre l'évolution des contributions par groupe régional de 2016 à 2021. La figure VII illustre quant à elle la répartition des contributions par groupe régional pour 2021.

Figure VI

Ressources non préaffectées de la Fondation par groupe régional de 2016 à 2021
(en dollars des États-Unis)

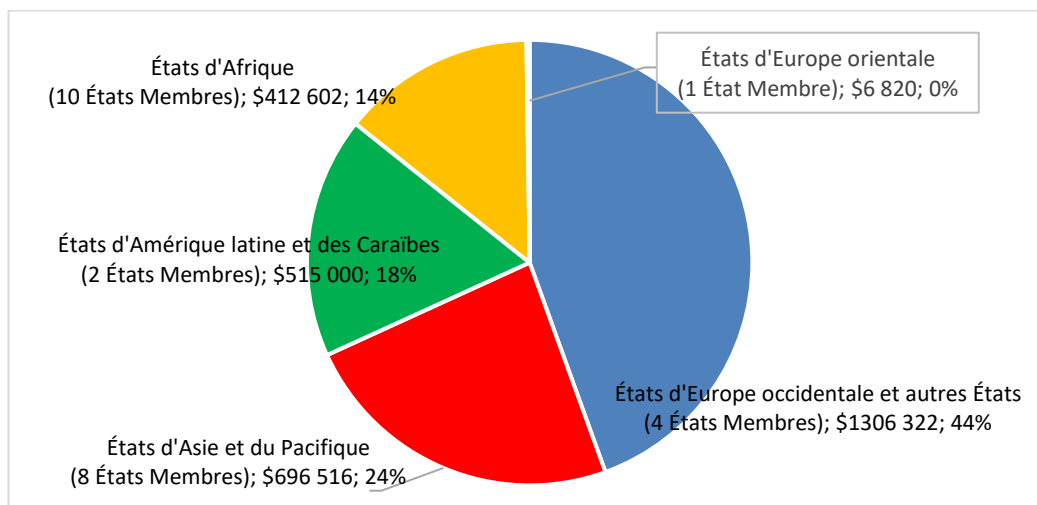


Source : HSP/EB.2022/2, annexe II.

³³ ONU-Habitat, *UN-Habitat Annual Report 2020* (Nairobi, 2021), p. 82 ; et HSP/EB.2022/2/Add.2.

³⁴ Voir HSP/EB.2022/2, annexe II.

Figure VII
Ressources non préaffectées de la Fondation par groupe régional pour 2021
 (en dollars des États-Unis)



Source : HSP/EB.2022/2, annexe II.

71. Les deux figures montrent la grande inégalité des contributions versées par les États Membres. **Les inspecteurs pensent qu'il est essentiel d'élargir encore la base des contributions des États Membres et d'améliorer encore la prévisibilité du financement du fonds de ressources non préaffectées de la Fondation pour permettre à ONU-Habitat de remplir son mandat et de réaliser les objectifs du plan stratégique pour la période 2020–2023.** Pour une raison similaire, le PNUE a mis en place un barème indicatif des contributions volontaires au Fonds pour l'environnement, qui est sa principale source de financement.

72. **Barème indicatif des contributions volontaires du PNUE** : également désigné comme la « juste contribution », le barème indicatif des contributions volontaires a été établi par les États Membres du PNUE en 2002 pour améliorer la prévisibilité des contributions au Fonds pour l'environnement et pour élargir la base des contributions. Le barème indicatif représente le montant que chaque État Membre est invité à verser en tenant compte de sa contribution versée aux Nations Unies, de son statut socioéconomique et de ses contributions passées.

73. D'après les résultats de l'enquête sur le financement menée auprès des États Membres du PNUE en 2020, la plupart des personnes interrogées étaient d'accord avec les affirmations suivantes :

- Le barème indicatif des contributions volontaires était un outil utile pour encourager les États Membres à contribuer au Fonds pour l'environnement ;
- Il était « juste » parce qu'il répartissait les obligations de financement du PNUE entre tous les États Membres, et parce qu'il tenait compte de la situation propre à chaque pays ;
- Chaque État Membre devrait apporter sa « juste contribution »³⁵.

74. Dans son rapport sur les contributions volontaires dans le système des Nations Unies³⁶, le Corps commun d'inspection a apporté un soutien sans réserve au barème indicatif de contributions volontaires comme étant un moyen pour les organismes des Nations Unies aux ressources de base incertaines de disposer de sources de financement plus prévisibles et adéquates. Dans leur examen, les inspecteurs ont recommandé que l'organe délibérant de

³⁵ Assemblée des Nations Unies pour l'environnement du Programme des Nations Unies pour l'environnement, « Agenda item 4: consideration of a draft UNEP medium-term strategy 2022–2025 and programme of work 2022–2023 », UNEP/ASC.7/2/Add.4.

³⁶ JIU/REP/2007/1.

chaque fonds et programme des Nations Unies devrait créer un groupe de travail intergouvernemental chargé d'élaborer des propositions en vue d'établir un barème indicatif de contributions volontaires pour les ressources de base, s'inspirant du modèle adopté par le PNUE, pour examen et approbation par ce même organe.

75. En 2007, conformément à la recommandation du Corps commun d'inspection et à la suite de la résolution 20/19 (2005) du Conseil d'administration, le secrétariat d'ONU-Habitat a élaboré une stratégie de mobilisation des ressources qui incluait un barème indicatif des contributions volontaires. Cependant, la proposition d'établir un tel mécanisme n'a pas été approuvée par le Conseil d'administration³⁷.

76. Les inspecteurs sont d'avis que la recommandation du Corps commun d'inspection mentionnée ci-dessus est encore valide. La mise en place d'un mécanisme similaire au barème indicatif des contributions volontaires, qui a été appliqué au Fonds pour l'environnement du PNUE, aiderait ONU-Habitat à faire en sorte que les contributions aux ressources non préaffectées de la Fondation atteignent un niveau suffisant de manière plus cohérente et plus durable.

77. La recommandation suivante devrait améliorer l'efficacité de la gestion financière d'ONU-Habitat.

Recommandation 3

Le Conseil exécutif d'ONU-Habitat devrait mettre en place un barème indicatif des contributions volontaires aux ressources non préaffectées de la Fondation au plus tard fin 2023.

78. **Communication avec les États Membres** : si davantage d'États Membres devraient contribuer aux ressources non préaffectées de la Fondation, le secrétariat pourrait devoir recentrer sa stratégie sur les moyens de communication avec les États Membres.

79. À l'issue de l'examen de divers rapports du secrétariat, il est difficile pour les inspecteurs de voir d'autre effet majeur de l'insuffisance des contributions aux ressources non préaffectées de la Fondation que l'extrême manque de personnel. À ce propos, les difficultés évoquées dans le plan stratégique ajusté³⁸ donnent des informations plus concrètes pour comprendre les possibles effets négatifs d'un financement insuffisant (voir le paragraphe 98 ci-dessous). Cette pratique devrait être poursuivie pour attirer davantage l'attention des États Membres sur les conséquences d'un financement inadéquat.

80. **Le fonds de ressources non préaffectées de la Fondation étant une source essentielle de financement pour les travaux normatifs d'ONU-Habitat, les inspecteurs sont d'avis que le secrétariat devrait donner aux États Membres des informations utiles et concises pour leur permettre de comprendre tous les aspects du financement, y compris les conséquences d'un éventuel déficit du fonds, par exemple en dressant la liste des travaux normatifs et des livrables qui ne peuvent pas être réalisés si les ressources non préaffectées sont insuffisantes.**

³⁷ Résolution 21/2 du Conseil d'administration, par. 1 (A/62/8, p. 11).

³⁸ HSP/EB.2021/19.

IV. Restructuration et gestion organisationnelles

A. Nouvelle structure organisationnelle

81. En 2018, en parallèle de la réforme de la gouvernance, le secrétariat d'ONU-Habitat a initié une restructuration organisationnelle afin de mieux remplir son mandat, d'apporter un appui aux États Membres et aux partenaires pour la mise en œuvre et le suivi du Programme 2030 et du Nouveau programme pour les villes, et de mieux s'aligner sur les réformes de plus grande ampleur du Secrétaire général.

82. Avant cette restructuration, la plupart des ressources humaines et financières étaient concentrées dans une seule division, l'ancienne Division de l'appui au Programme, qui se composait de sept services correspondant aux sept sous-programmes des plans stratégiques précédents, ainsi que cinq bureaux régionaux (voir annexe I).

83. En novembre 2019, à la reprise de la première session du Conseil exécutif et à l'issue d'une série d'ateliers et de réunions avec le personnel et de discussions bilatérales avec les États Membres, la nouvelle structure organisationnelle et les besoins généraux en ressources humaines ont été présentés au Conseil exécutif, qui les a approuvés³⁹. Les besoins généraux en ressources humaines concernaient les postes nécessaires pour chaque sous-programme aux fins de la mise en œuvre du plan stratégique pour 2020–2023, dont 196 postes financés par les ressources non préaffectées de la Fondation.

84. La nouvelle structure (voir figure VIII) compte quatre divisions :

a) L'ancienne Division de l'appui au Programme a été scindée en deux divisions :

i) La Division des solutions globales, chargée de mener à bien le mandat normatif d'ONU-Habitat ;

ii) La Division des programmes régionaux, qui assure la supervision de l'ensemble des bureaux régionaux et des opérations sur le terrain. Aux côtés de l'Office de New York et de l'Office de Genève, elle supervise également la coordination interinstitutions ;

b) L'ancienne Division des relations extérieures a été élargie pour devenir la Division des relations extérieures, de la stratégie, des connaissances et de l'innovation, en incluant les éléments nouveaux des données, des connaissances et de l'innovation qui viennent enrichir la manière dont l'organisation fait connaître les retombées de son travail. Le rôle consultatif stratégique présent au sein de la structure précédente a également été intégré à cette nouvelle division ;

c) L'ancienne Division des opérations a été recentrée pour inclure les fonctions liées à la conformité et au contrôle, qui comprennent le suivi des recommandations principales du Comité des commissaires aux comptes, du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) et du Corps commun d'inspection concernant la gestion financière, budgétaire et de la conformité. La nouvelle division est dénommée Service de la gestion, des conseils consultatifs et de la conformité.

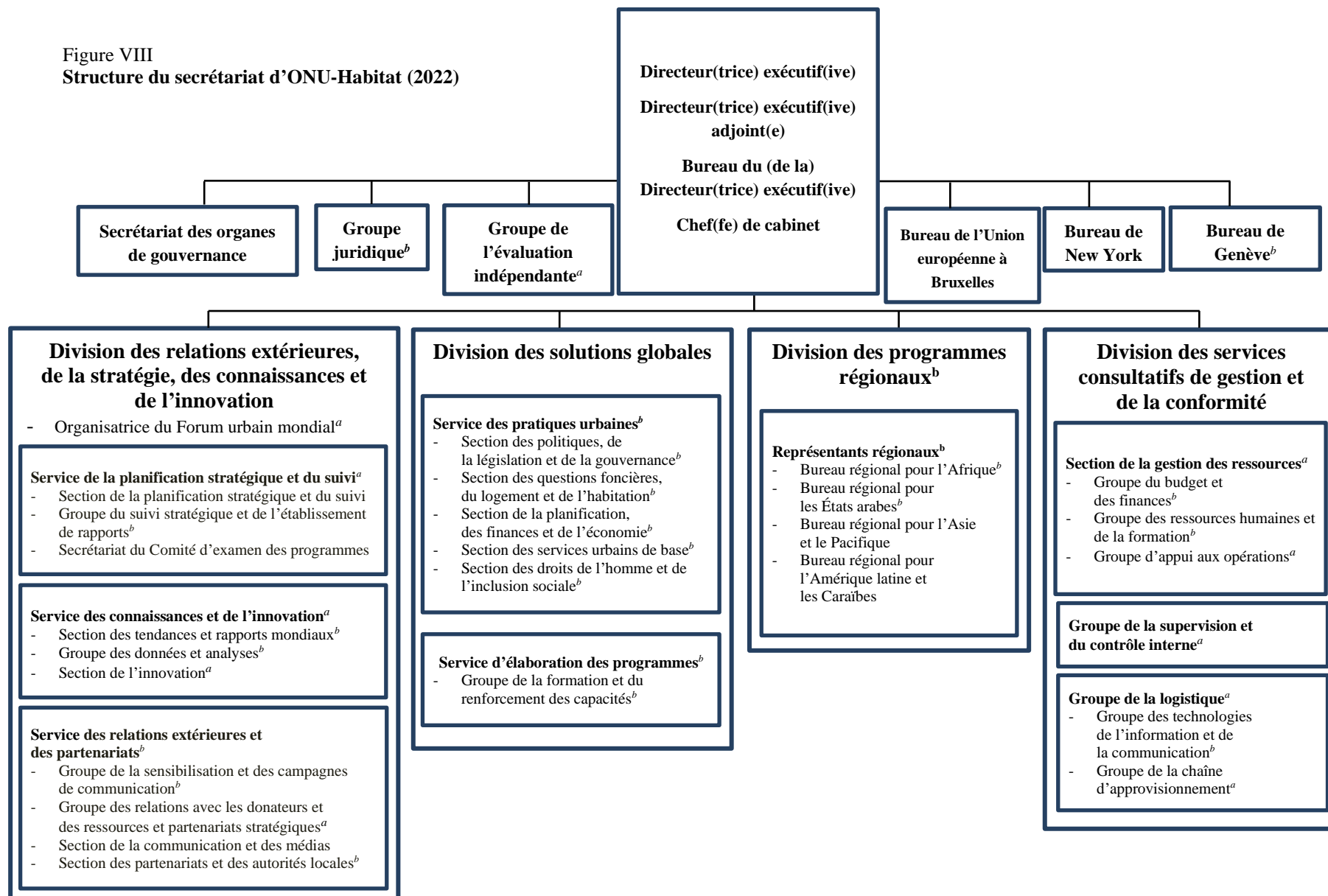
85. Le Bureau de la Directrice exécutive a été élargi pour inclure le Groupe juridique, qui relevait précédemment de la Division des opérations. Les inspecteurs sont d'avis que ce changement est cohérent avec la garantie de l'indépendance de la fonction juridique, qui devrait faire rapport directement à la Directrice exécutive.

86. En janvier 2020, les membres du personnel en poste ont été réaffectés latéralement dans les nouvelles unités administratives. En raison de l'insuffisance des ressources de base, cette réaffectation a été tout d'abord limitée aux postes situés au siège. Il n'est pas possible d'assurer les capacités en effectifs supplémentaires requises pour l'optimisation de la nouvelle structure, telles qu'approuvées par le Conseil exécutif, tant que les fonds nécessaires ne sont pas reçus.

³⁹ HSP/EB.1/2/Rev.1 et HSP/EB.1/11.

87. **Architecture régionale :** la pleine mise en œuvre opérationnelle de la nouvelle structure interne exige de réaligner les présences d'ONU-Habitat dans les lieux éloignés du siège, pour permettre à l'organisation de remplir son mandat en apportant un appui aux États Membres et aux partenaires dans l'accomplissement du Programme 2023 et du Nouveau programme pour les villes.

Figure VIII
Structure du secrétariat d'ONU-Habitat (2022)



Source : site Internet d'ONU-Habitat et secrétariat d'ONU-Habitat.

^a Postes de hauts responsables et de responsables de division, de service, de sections et de groupes vacants à la date d'avril 2022.

^b Postes de hauts responsables et de responsables de division, de service, de sections et de groupes occupés « par intérim » ou « à titre provisoire » à la date d'avril 2022.

88. Un document d'orientation interne intitulé « Guiding principles to realign and enhance the agency's regional architecture » (Principes directeurs relatifs au réalignement et à l'amélioration de l'architecture régionale de l'institution) a été élaboré par un groupe de travail à l'échelle de l'organisation établi en janvier 2020 dont le mandat a été approuvé par la Directrice exécutive en novembre 2020. Ce document définit des orientations stratégiques et des principes directeurs pour réaligner et renforcer la présence mondiale d'ONU-Habitat afin de favoriser la pleine exécution de son mandat en veillant, d'une part, à faire concorder les travaux normatifs réalisés au siège avec les activités de coopération technique et autres menées sur le terrain et, d'autre part, à s'aligner sur la réforme du système des Nations Unies pour le développement.

89. Les quatre représentants régionaux interrogés étaient tous d'avis que l'une des principales difficultés rencontrées par les bureaux régionaux était leurs capacités limitées pour répondre aux besoins de l'ensemble des pays situés dans leur région respective et pour remplir leur rôle relatif à la mobilisation de fonds afin de dégager des ressources suffisantes. Ainsi, le Bureau régional pour l'Afrique compte deux Spécialistes hors classe des établissements humains et trois Spécialistes des établissements humains qui couvrent 48 pays. Cependant, l'exercice de réalignement régional, avec le possible élargissement des bureaux régionaux et la mise en place de bureaux multipays à l'échelle sous-régionale, a été suspendu en raison des mesures d'austérité financière en cours d'application.

B. Manque de ressources non préaffectées pour le financement de postes

90. Les ressources non préaffectées de la Fondation restent insuffisantes pour répondre aux besoins en personnel et rendre pleinement opérationnelle la structure organisationnelle approuvée par le Conseil exécutif. Cette contrainte financière a compromis l'achèvement de la restructuration organisationnelle, notamment en ce qui concerne le projet d'architecture régionale, et un grand nombre de postes de responsabilité sont toujours vacants.

91. Pour l'année fiscale 2019, sur les 130 postes approuvés et financés par le fonds de ressources non préaffectées de la Fondation, entre 30 et 40 seulement étaient pourvus. En 2020, l'approbation de 135 postes financés par le fonds a été suivie par la suppression de 77 postes en octobre 2020 en raison de fonds insuffisants. En 2021, 58 postes ont été approuvés, mais seulement neuf étaient pourvus au 31 décembre 2021 (voir la figure V et le tableau 2).

92. Le tableau 2 illustre l'évolution de la répartition et du taux d'occupation des postes de 2019 à 2021 par source de financement. Il montre les écarts conséquents entre le nombre de postes approuvés et le nombre réel de postes pourvus financés par les ressources non préaffectées de la Fondation.

Tableau 2
Répartition et taux d'occupation par source de financement de 2019 à 2021

Source de financement	À la date de décembre 2019			À la date de décembre 2020			À la date de décembre 2021		
	Approuvé	Pourvu	Taux d'occupation (%)	Approuvé	Pourvu	Taux d'occupation (%)	Approuvé	Pourvu	Taux d'occupation (%)
Fondation : ressources non préaffectées	130	35	27	135	43	32	58	9	16
Budget ordinaire	83	78	94	80	76	95	82	75	91
Fonds d'appui aux programmes	80	48	60	52	40	77	67	57	85
Fondation : ressources préaffectées	140	133	95	112	85	76	113	97	86
Fonds pour la coopération technique				70	55	79	74	58	78
Total	433	294	68	449	299	67	394	296	75

Source : effectifs du Programme des Nations Unies pour les établissements humains au 31 décembre 2019 (HSP/EB.2020/3) ; au 31 décembre 2020 (HSP/EB.2021/2/Add.1) ; et au 31 décembre 2021 (HSP/EB.2022/2/Add.1).

Note : les données relatives aux administrateur(trice)s auxiliaires ne sont pas incluses. Concernant les postes financés par les ressources non préaffectées de la Fondation et les fonds pour la coopération technique à la date de décembre 2019, les chiffres donnés incluent ces deux sources de financement, tels que mentionnés dans le document HSP/EB.2020/3.

93. Depuis avril 2022, la plupart des postes d'encadrement, notamment au niveau des divisions et services, sections et groupes, sont vacants ou occupés « par intérim » ou « à titre provisoire » (voir la figure VIII et ses notes). Il est évident que l'organisation fonctionne avec un niveau de ressources humaines absolument minimal. Le poste de Directeur(trice) de la Direction des programmes régionaux, qui fournit des orientations stratégiques pour les activités menées sur le terrain par ONU-Habitat et veille à l'alignement des travaux normatifs sur les activités de coopération technique, est vacant depuis l'établissement de cette nouvelle unité administrative. Le poste de Directeur(trice) exécutif(ive) adjoint(e) est vacant depuis septembre 2021. Plusieurs représentants d'États Membres interrogés ont réitéré l'importance de nommer un(e) directeur(riche) exécutif(e) adjoint(e) pour aider la Directrice exécutive dans son travail.

94. En raison des mesures d'austérité financière, ONU-Habitat a des bureaux laissés en suspens de manière chronique. Ainsi, le poste de Chef(fe) du Bureau de Bangkok, qui assure la liaison avec la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, les bureaux régionaux d'autres organisations des Nations Unies et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, est vacant depuis septembre 2019, même si les inspecteurs ont été informés que ce poste allait être pourvu de manière imminente.

95. La vacance prolongée de postes a des effets négatifs non seulement sur le moral du personnel, mais aussi sur l'efficacité d'ensemble de l'organisation, avec l'accroissement de la charge de travail et des disparités entre les compétences individuelles et les exigences des postes.

96. D'après l'enquête menée auprès du personnel par le Corps commun d'inspection en janvier 2022, 45 % des personnes interrogées étaient d'accord ou tout à fait d'accord avec l'affirmation selon laquelle les objectifs de la récente restructuration du siège avaient été clairement expliqués et portés à la connaissance du personnel. Cependant, 50 % des personnes interrogées n'étaient pas d'accord ou pas du tout d'accord pour dire que la structure actuelle du siège fonctionnait de manière efficace. En outre, 65 % des personnes interrogées n'étaient pas d'accord ou pas du tout d'accord pour dire que leur unité administrative disposait des ressources adéquates pour lui permettre de remplir son mandat et ses fonctions. Les commentaires soumis par les sondés ont été notamment :

- L'organisation manque de ressources non préaffectées, ce qui compromet gravement le financement de fonctions essentielles et la gestion de l'organisation ;
- Beaucoup des dysfonctionnements actuels sont dus au fait que le processus de restructuration ne peut pas être achevé en raison de ressources insuffisantes ;
- Nous faisons face à un grave manque de ressources et à une lourde surcharge de travail.

97. Plusieurs fonctionnaires interrogés ont déclaré qu'un grand nombre de membres du personnel qualifiés avaient quitté l'organisation en raison de l'instabilité de la situation financière et de l'absence de parcours professionnel clairement défini au sein de l'organisation.

98. À la deuxième session du Conseil exécutif en novembre 2021, la Directrice exécutive a exposé les difficultés liées au fait que le budget approuvé pour le fonds de ressources non préaffectées de la Fondation ne pouvait pas être mobilisé⁴⁰. Celles-ci étaient notamment les suivantes :

- Difficultés à s'acquitter de la responsabilité fiduciaire de contrôle et d'établissement de rapports au regard du plan stratégique pour 2020–2023, notamment aptitude limitée à suivre la mise en œuvre et évaluer les progrès accomplis ;
- Difficultés à remplir le mandat d'ONU-Habitat en tant que coordinateur à l'échelle du système des Nations Unies responsable de l'urbanisation durable, notamment une aptitude très limitée à mettre en œuvre la stratégie d'ensemble du système des Nations Unies relative au développement durable et à apporter un appui à l'établissement des bilans communs de pays et à la coordination à l'échelle régionale ;
- Difficultés découlant de l'application limitée des résolutions de l'Assemblée d'ONU-Habitat, notamment celles intitulées « Lignes directrices des Nations Unies pour des villes et des établissements humains plus sûrs », « Parvenir à l'égalité des sexes par le biais des travaux d'ONU-Habitat » et « Améliorer les liens entre les zones urbaines et les zones rurales à l'appui de l'urbanisation durable et des établissements humains » ;
- Difficultés découlant de l'aptitude limitée à garantir l'avancement des travaux normatifs internationaux d'ONU-Habitat, notamment à mener des opérations d'appui aux politiques au niveau des pays et des régions et à adapter les cadres normatifs à chaque contexte ;
- Difficultés liées à l'architecture régionale et à la présence sur le terrain. La Directrice exécutive a également déclaré que « [l']incapacité actuelle d'ONU-Habitat à garantir une présence minimale dans les principaux centres sous-régionaux et régionaux des Nations Unies menace d'altérer en profondeur son rôle fondamental d'institution normative et opérationnelle ».

99. **Les inspecteurs renouvellent leur appel aux États Membres à améliorer la situation financière de l'organisation au moyen de contributions non préaffectées afin qu'elle puisse œuvrer de manière plus stable et plus durable à l'accomplissement de son mandat.**

C. Mise en œuvre du plan stratégique pour 2020–2023

100. **Plan stratégique pour 2020–2023** : comme mentionné aux paragraphes 31 et 32 ci-dessus, l'Assemblée d'ONU-Habitat a adopté le plan stratégique pour 2020–2023, qui se compose de quatre domaines de changement complémentaires et intégrés : a) la réduction de l'inégalité spatiale et de la pauvreté dans les communautés sur l'ensemble du continuum urbain-rural ; b) un meilleur partage de la prospérité dans les villes et les régions ; c) le renforcement de l'action climatique et l'amélioration de l'environnement urbain ; et d) la prévention et la gestion efficaces des crises urbaines.

⁴⁰ HSP/EB.2021/19.

101. Le plan stratégique pour 2020–2023 définit trois domaines de résultats pour chaque domaine de changement, soit un total de 12 domaines de résultats. Chacun d’entre eux précise les cibles et objectifs de développement durable, ainsi que les paragraphes du Nouveau Programme pour les villes auxquels il contribue. Les collaborateurs clefs des Nations Unies sont également présentés pour chaque domaine de résultats.

102. **Gestion axée sur les résultats** : prenant appui sur les initiatives et les efforts existants au sein d’ONU-Habitat, une politique de gestion axée sur les résultats et un cadre de résultats ont été élaborés par le secrétariat pour apporter un appui à la mise en œuvre du plan stratégique pour 2020–2023. Ils ont été approuvés par le Conseil exécutif en octobre 2020⁴¹. La politique définit la gestion axée sur les résultats comme étant le fondement des services stratégiques, des programmes et de la gestion de projets pour l’ensemble d’ONU-Habitat. Elle apporte des précisions sur les rôles et responsabilités du personnel d’encadrement, des quatre divisions et des membres du personnel. Le cadre de résultats, composé d’indicateurs et de niveaux de référence et de cibles, constitue un système de suivi et d’évaluation institutionnalisé à l’échelle du Programme pour suivre les progrès réalisés et l’évolution des travaux à exécuter au cours de la période de quatre ans du plan stratégique pour 2020–2023. La politique de gestion axée sur les résultats et le cadre de résultats reflètent la priorité donnée par ONU-Habitat à la gestion axée sur les résultats et à l’obtention de résultats et d’impacts.

103. Concernant la compréhension par le personnel de la gestion axée sur les résultats, l’enquête menée auprès du personnel par le Corps commun d’inspection montre que la majorité des sondés (84 %) étaient d’accord ou tout à fait d’accord avec l’affirmation qu’ils avaient une compréhension théorique générale de cette approche au sein d’ONU-Habitat et de son lien avec leur travail. Environ 70 % des personnes interrogées étaient d’accord ou tout à fait d’accord pour dire que les objectifs et résultats attendus de leur unité administrative concordaient avec leurs plans de travail. La moitié des personnes interrogées (52 %) étaient d’accord ou tout à fait d’accord pour dire que la formation et les instructions reçues concernant la gestion axée sur les résultats étaient suffisantes.

104. Les personnes qui ont répondu à l’enquête ont formulé plusieurs commentaires sur la gestion axée sur les résultats, notamment :

- Il existait un écart entre la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats au niveau de la planification stratégique et des projets ;
- Le siège devrait investir davantage au niveau des pays afin d’améliorer la gestion axée sur les résultats d’ONU-Habitat ;

105. **Pour faire suite à la mise en place de la nouvelle politique et du cadre, et à la mise à jour du manuel de gestion axée sur les résultats effectuée par le secrétariat en 2021, il est recommandé d’organiser une remise à niveau des compétences en matière de gestion axée sur les résultats.**

106. Aux fins de la mise en œuvre du plan stratégique pour 2020–2023, le secrétariat a aussi élaboré une **stratégie de partenariat** et une **stratégie de communication d’impact**, qui ont été approuvées par le Conseil exécutif en octobre 2020⁴². La stratégie de partenariat définit les objectifs et les stratégies par type de partenaires cibles, qui peuvent être des gouvernements ; des administrations infranationales et des autorités locales ; des organismes des Nations Unies ; des acteurs du secteur privé ; et des partenaires du savoir. La stratégie de communication d’impact dresse la liste des plateformes de communication et de mobilisation existantes et futures, et définit le public cible et la portée estimée de chacune d’entre elles.

107. Le secrétariat avait tout d’abord estimé le coût de la mise en œuvre du plan stratégique pour 2020–2023 à environ 1 milliard de dollars, ce qui s’est avéré excessivement ambitieux. Au cours des deux premières années du plan stratégique, le secrétariat est parvenu à mobiliser environ 382,5 millions de dollars, une somme qui n’a pas permis d’atteindre les cibles

⁴¹ HSP/EB.2020/8, HSP/EB.2020/9/Rev.1 et décision 2020/3 du Comité exécutif (HSP/EB.2020/29), par. 5 et 6.

⁴² HSP/EB.2020/10/Rev.1 et HSP/EB.2020/11/Rev.1.

initiales. La situation financière, en particulier le déficit du fonds de ressources non préaffectées de la Fondation, a contraint le secrétariat à revoir à la baisse son programme de travail.

108. **Programmes de travail et budgets annuels** : les programmes de travail et budgets annuels d'ONU-Habitat sont élaborés à partir du plan stratégique. Ils définissent sept domaines stratégiques, à savoir les suivants : quatre sous-programmes alignés sur les quatre domaines de changement ; Direction exécutive et administration, qui relève du Bureau de la Directrice exécutive ; organes directeurs, qui correspond à l'appui aux trois organes de gouvernance ; et appui au programme, qui relève de la Division des services consultatifs de gestion et de la conformité et concerne l'appui opérationnel, le contrôle et la conformité.

109. Le tableau 3 illustre l'évolution, entre 2020 et 2023, de la répartition estimative des postes financés par le budget ordinaire, par le fonds de ressources non préaffectées de la Fondation et par le budget d'appui au programme par domaine stratégique.

Tableau 3

Répartition estimative des postes par source de financement et par domaine stratégique, de 2020 à 2023

Domaine stratégique	Budget ordinaire				Fonds de ressources non préaffectées de la Fondation				Fonds d'appui au programme			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Sous-programme 1	13	13	13	13	20	7	7	2	4	7	5	5
Sous-programme 2	16	16	17	16	16	5	8	2	3	8	4	4
Sous-programme 3	14	14	14	14	23	8	10	3	4	7	9	9
Sous-programme 4	11	11	12	15	27	7	10	1	9	6	11	11
Direction exécutive et gestion	7	7	7	9	21	15	16	5	3	6	12	12
Organes directeurs	5	5	5	6	1	1	1	0	0	0	0	0
Appui au Programme	7	7	7	9	27	15	17	1	24	16	20	20
Total	73	73	75	82	135	58	69	14	47	50	61	61

Source : programme de travail et budget pour l'année 2020 (HSP/EB.1/2/Rev.1) ; pour 2021 (HSP/EB.2020/22) ; pour 2022 (HSP/EB.2021/4) ; et pour 2023 (HSP/EB.2022/4).

110. Alors que la répartition des postes financés au titre du budget ordinaire est stable, le nombre de postes financés par le fonds de ressources non préaffectées de la Fondation a été considérablement réduit. Le nombre de postes financés grâce au fonds d'appui au programme est variable.

111. Le tableau 4 résume l'évolution entre 2020 et 2023 de la répartition estimative des postes par domaine stratégique.

Tableau 4
Répartition estimative des postes par domaine stratégique, de 2020 à 2023

Domaine stratégique	2020	2021	2022	2023	Écart entre 2020 et 2023
Sous-programme 1	37	27	25	20	(46 %)
Sous-programme 2	35	29	29	22	(37 %)
Sous-programme 3	41	29	33	26	(37 %)
Sous-programme 4	47	24	33	27	(43 %)
Direction exécutive et gestion	31	28	35	26	(16 %)
Organes directeurs	6	6	6	6	(0 %)
Appui au Programme	58	38	44	30	(48 %)
Total	255	181	205	157	(38 %)

Source : programme de travail et budget pour l'année 2020 (HSP/EB.1/2/Rev.1) ; pour 2021 (HSP/EB.2020/22) ; pour 2022 (HSP/EB.2021/4) ; et pour 2023 (HSP/EB.2022/4).

Note : les chiffres présentés ci-dessus n'incluent pas les postes financés par les fonds de ressources non préaffectées de la Fondation et par les fonds pour la coopération technique.

112. Le tableau 4 montre que le sous-programme 1, le sous-programme 4 et l'appui au programme ont subi les plus lourdes conséquences entre 2020 et 2023. Dans l'ensemble, le secrétariat fonctionne avec seulement deux tiers environ du nombre de postes initialement estimé pour la mise en œuvre du plan stratégique pour 2020–2023.

113. Les inspecteurs saluent les efforts déployés par le secrétariat pour s'acquitter de son mandat malgré la modicité des ressources disponibles. Dans l'attente de l'amélioration de la situation financière actuelle, la réduction des opérations semble inévitable. Les inspecteurs formulent la recommandation suivante dans le but d'éviter une nouvelle détérioration de la situation financière d'ONU-Habitat.

Recommandation 4

La Directrice exécutive devrait mettre en œuvre les activités financées par les fonds de ressources non préaffectées de la Fondation en fonction des ressources disponibles et ne devrait envisager de nouvelles activités que lorsque des contributions suffisantes auront été versées.

D. Responsabilité et gestion

114. **Cadre de responsabilisation d'ONU-Habitat** : à la demande du Conseil exécutif, le secrétariat a élaboré un cadre de responsabilisation, qui a été approuvé par le Conseil exécutif en octobre 2020⁴³. Il complète le cadre de responsabilisation du Secrétariat des Nations Unies.

115. Le cadre donne la liste des principaux acteurs et des rôles et responsabilités spécifiques qui leur sont attribués afin de garantir une responsabilisation effective et efficace de l'organisation et du personnel, et un aperçu des mécanismes de suivi et d'évaluation utilisés pour actualiser et contrôler la responsabilité institutionnelle et individuelle. Le (la) Directeur(trice) exécutif(ve) rend compte au (à la) Secrétaire général(e) et signe chaque année avec celui(celle)-ci un accord qui définit les résultats à obtenir en priorité et ses responsabilités en tant que responsable de haut niveau des Nations Unies.

116. Afin de garantir l'efficacité et la responsabilisation au sein de la nouvelle structure organisationnelle, une matrice organisationnelle précisant les responsabilités et

⁴³ HSP/EB.2020/24 et décision 2020/3 du Comité exécutif (HSP/EB/2020/29), par. 10.

les obligations redditionnelles, aussi dénommée matrice « RACI » (acronyme correspondant aux termes anglais signifiant « responsable », « comptable », « consulté » et « informé ») a été élaborée en 2020 et améliorée au fil du temps. Cette matrice définit les rôles, les responsabilités et les liens hiérarchiques de chaque nouvelle composante du secrétariat, et comment il conviendrait de les réunir pour avancer de façon plus collaborative et cohérente. Elle sert de base aux plans de travail de chaque division, service, section et groupe.

117. D'après l'enquête menée auprès du personnel par le Corps commun d'inspection, la plupart des personnes interrogées (75 %) étaient d'accord ou tout à fait d'accord pour dire que les liens hiérarchiques étaient clairs au sein de leur unité administrative, et 58 % pour dire que les responsabilités de chacun et les processus de travail au sein de leur unité administrative étaient bien documentés.

118. Plusieurs comités aux fins de l'amélioration de l'efficacité de l'encadrement ont été établis sous l'autorité de la Directrice exécutive en fonctions.

119. Le **Conseil exécutif** est présidé par le(la) Directeur(trice) exécutif(ive) et composé des directeur(trice)s de divisions, du (de la) Chef(fe) de cabinet et de hauts responsables sélectionnés. Il conseille le(la) Directeur(trice) exécutif(ive) sur les politiques et d'autres questions essentielles pour faire en sorte qu'ONU-Habitat remplisse et consolide son mandat. Le(la) Chef(fe) de cabinet fait office de secrétaire du Conseil exécutif, qui se réunit au moins une fois par mois. **Compte tenu du rôle du Conseil exécutif, qui est de conseiller la Directrice exécutive, les inspecteurs sont d'avis qu'il devrait être présidé par un(e) fonctionnaire de haut rang autre que la Directrice exécutive.**

120. Le **Comité de gestion du Programme** est présidé par le(la) Directeur(trice) exécutif(ive) adjoint(e) et se compose du (de la) Directeur(trice) exécutif(ive), des directeur(trice)s de divisions, des représentants régionaux, du(de la) Chef(fe) de cabinet, et de l'ensemble des responsables des services, sections et groupes. Il veille à l'alignement du travail des divisions et services sur le plan stratégique pour 2020–2023. Le Comité de gestion du Programme se réunit toutes les deux semaines.

121. Le **Comité d'examen des projets**, présidé par le(la) Directeur(trice) exécutif(ive) adjoint(e), a remplacé le Groupe consultatif sur les projets. Il veille à l'alignement des travaux normatifs sur les activités opérationnelles au niveau des projets, sensibilise les responsables de projet au plan stratégique et aux priorités du Programme, et évite l'adoption de démarches fragmentées, axées sur les projets. Des directives opérationnelles, notamment sur la délégation d'autorité aux responsables régionaux et de services, ont été publiées en 2020 et actualisées début 2022. Tous les projets doivent répondre aux exigences relatives à l'évaluation, aux questions de genre et à l'inclusion sociale, ainsi qu'à la communication institutionnelle. Le Comité d'examen des projets a examiné 132 propositions de projets en 2020⁴⁴ et 109 en 2021. Il s'est réuni 39 fois en 2021⁴⁵.

122. Étant donné que le poste de Directeur(trice) exécutif(ive) adjoint(e) est devenu vacant fin 2021, la Directrice exécutive a présidé le Comité d'examen des projets. Récemment, la Directrice exécutive a délégué l'examen de tous les projets d'un montant inférieur à 2 millions de dollars aux comités d'examen des projets à l'échelle régionale.

123. L'**équipe de coordination des activités** est présidée par le(la) Chef(fe) de cabinet ; elle est composée du(de la) Directeur(trice) de la Division des services consultatifs de gestion et de la conformité, des représentant(e)s de chacune des divisions et d'autres hauts responsables sélectionnés. Elle coordonne et renforce l'efficacité de l'organisation en apportant des solutions à des difficultés opérationnelles relatives aux finances, à la gestion des ressources humaines, aux achats, aux technologies de l'information et des télécommunications, à l'administration générale et à la gestion des services communs, à la continuité des opérations et à la sûreté et sécurité du personnel. L'équipe de coordination des activités se réunit chaque semaine.

124. Le **Comité de direction du budget** a été établi récemment, et s'est réuni pour la première fois en février 2022. Le Comité aide l'organisation à rendre plus systématique

⁴⁴ HSP/EB.2021/9.

⁴⁵ HSP/EB.2022/11.

l'élaboration d'exigences budgétaires, qui sont soumises au Bureau de la planification des programmes, des finances et du budget à New York et au groupe de travail spécial sur le programme de travail et le budget, qui conseille le Conseil exécutif sur toutes les questions budgétaires.

125. Le **Comité consultatif et de contrôle des risques** et le **Comité des publications** sont présidés par le(la) Directeur(trice) exécutif(ive) adjoint(e). En 2021, le Comité des publications s'est réuni trois fois pour simplifier les publications et relancer des rapports phares, tels que le Rapport sur l'état des villes dans le monde.

126. Le **Comité de l'informatique et des communications** : dans son audit des technologies de l'information et des communications au sein d'ONU-Habitat (2014/085), le Bureau des services de contrôle interne a recommandé à ONU-Habitat d'établir des mécanismes de gouvernance en matière de technologies de l'information et des communications, notamment un comité interne chargé de cette question. Des efforts ont été entrepris afin de mettre en place un tel comité sous la forme d'une entité consultative auprès de la direction pour faire en sorte que l'organisation dispose d'une infrastructure et de systèmes informatiques lui permettant de remplir ses objectifs stratégiques et opérationnels. Le mandat du Comité a été rédigé en 2016 et ses membres ont été désignés par la Directrice exécutive en 2019. Cependant, la première réunion du Comité n'a pas encore eu lieu, en raison des contraintes financières et du manque de ressources allouées aux technologies de l'information et des communications, qui se traduit notamment par le manque d'effectif au sein du Groupe des technologies de l'information et des communications de la Division des services consultatifs de gestion et de la conformité. Dès que le Comité commencera ses travaux, la stratégie d'ONU-Habitat relative aux technologies de l'information et des communications devrait être actualisée.

127. **Gestion des risques** : ONU-Habitat a, en 2015, adopté des directives relatives à la mise en œuvre du dispositif de gestion du risque institutionnel, qui sont conformes à la politique de gestion des risques et de contrôle interne du Secrétariat des Nations Unies. Le **Comité consultatif et de contrôle en matière de risques** a été établi pour superviser la gestion des risques. Le plan stratégique pour 2020–2023 dresse la liste des risques institutionnels et des mesures d'atténuation, qui serviraient de base à la tenue d'un registre des risques propres à ONU-Habitat. Alors que le Groupe de la supervision et du contrôle interne de la Division des services consultatifs de gestion et de la conformité est chargé de la gestion des risques institutionnels avec un(e) Responsable du contrôle interne, la gestion des risques est un autre domaine qui manque de capacités de mise en œuvre. La situation actuelle, marquée par des services de gestion et de contrôle en sous-effectif, rend plus indispensable que jamais l'élaboration par le secrétariat d'un registre des risques institutionnels précisant l'ensemble des principaux risques stratégiques et autres rencontrés par ONU-Habitat, leurs effets potentiels et les stratégies permettant leur atténuation et leur gestion.

128. La recommandation suivante devrait améliorer la responsabilité et la transparence d'ONU-Habitat.

Recommandation 5

Au plus tard fin 2023, la Directrice exécutive devrait élaborer un registre des risques institutionnels, précisant les responsables du suivi et les plans d'action pour chaque risque, afin de faire en sorte que les risques critiques auxquels ONU-Habitat est confronté soient soumis à un suivi régulier et que les mesures nécessaires soient prises.

129. **Gestion de la continuité des opérations** : en décembre 2021, le Bureau des services de contrôle interne a publié un rapport d'audit (2021/67) sur la réponse apportée à la pandémie de COVID-19 à l'Office des Nations Unies de Nairobi, au PNUE et à ONU-Habitat, qui a conclu que cette réponse était efficace à Nairobi. Cependant, dans ce rapport, le Bureau des services de contrôle interne a noté que le PNUE et ONU-Habitat pouvaient améliorer leur conformité avec la politique du système des Nations Unies relative au système de gestion de la résilience institutionnelle, adoptée par le Conseil des chefs de

secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination en 2014 et actualisée en 2021. Cette recommandation est conforme à la recommandation 4 formulée dans le rapport du Corps commun d'inspection sur la gestion de la continuité des opérations dans les entités des Nations Unies⁴⁶.

130. **Coordination interne :** alors que le secrétariat a mis en place plusieurs structures visant à améliorer la responsabilisation et la gestion, les résultats de l'enquête menée auprès du personnel par le Corps commun d'inspection semblent indiquer que la coordination interne fait partie des points faibles. Les personnes interrogées n'étaient pas d'accord ou pas du tout d'accord pour dire que le niveau de coordination et de coopération était satisfaisant entre le siège et les représentations sur le terrain (près de la moitié, soit 47 %) ; entre les divisions, services et/ou sections au siège (45 %) ; et au sein de chaque division, service et/ou section au siège (40 %).

131. Quatre sondés ont évoqué le manque de communication entre le siège, les bureaux régionaux et les bureaux de pays. Une personne a indiqué que la structure organisationnelle incomplète rendait la coopération entre divisions très difficile en raison du grand nombre de postes essentiels non pourvus. Trois personnes ont dit que le siège avait adopté une approche plus descendante et une autre que la direction devrait davantage écouter les membres du personnel. Une autre personne a indiqué que la coordination pourrait être améliorée afin de remplir la mission de manière intégrée et de mieux répondre aux besoins des États Membres.

132. Tout en saluant le travail d'ensemble accompli par le secrétariat, compte tenu des contraintes financières et des ressources humaines limitées, **les inspecteurs sont d'avis que la Directrice exécutive devrait améliorer la coordination et la coopération internes, par exemple en recueillant au moyen d'enquêtes périodiques les avis des membres du personnel qui travaillent dans les régions et les pays.**

E. Gestion des ressources humaines

133. ONU-Habitat est une entité du Secrétariat des Nations Unies soumise aux politiques et cadre de gestion des ressources humaines définis par l'Assemblée générale ainsi qu'aux règles et règlements applicables approuvés par le Secrétaire général.

134. Le secrétariat d'ONU-Habitat présente des comptes rendus réguliers au Conseil exécutif sur la dotation en personnel et sur les mesures prises pour remédier aux déséquilibres entre les genres et en matière de représentation géographique dans la composition de ses effectifs.

135. **Représentation géographique :** au 31 décembre 2021, 148 membres du personnel (47 %) étaient originaires d'Afrique, 93 (30 %) d'États d'Europe occidentale et autres États, 51 (16 %) de la région Asie-Pacifique, 17 (5,4 %) d'Amérique latine et des Caraïbes et 4 (1,3 %) d'Europe orientale. S'agissant des nationalités au sein du personnel, 57 % des États Membres étaient surreprésentés, 25 % étaient représentés dans la fourchette souhaitable, 9 % étaient sous-représentés et 9 % non représentés⁴⁷.

136. **La Directrice exécutive est invitée à recruter des candidats qualifiés originaires de pays sous-représentés et/ou non représentés, dès que possible, pour chercher à équilibrer davantage la diversité géographique au sein du personnel.**

137. **Parité femmes-hommes :** au 31 décembre 2021, l'ensemble des effectifs d'ONU-Habitat était composé de 52 % d'hommes et de 48 % de femmes. Au sein de la catégorie des agent(e)s des services généraux, 51 % des effectifs étaient des femmes et 49 % des hommes. S'agissant du personnel relevant de la catégorie des administrateur(trice)s, 54 % étaient des hommes et 46 % des femmes. On comptait 63 % de femmes et 37 % d'hommes à la classe P-2 ; 51 % d'hommes et 49 % de femmes à la classe P-3 ; 54 % de femmes et 46 % d'hommes à la classe P-4 ; et 90 % d'hommes et 10 % de femmes à la classe P-5. Concernant la classe D-1, 87 % des fonctionnaires étaient des hommes et 13 % des femmes ; et

⁴⁶ JIU/REP/2021/6.

⁴⁷ HSP/EB.2022/2/Add.3, para. 8.

on constatait une égalité à la classe D-2 et à celles des secrétaires généraux(ales) adjoint(e)s et des sous-secrétaires généraux(ales)⁴⁸.

138. En 2021, la Directrice exécutive a déployé des efforts concertés pour améliorer la parité femmes-hommes en sélectionnant trois femmes pour des postes de classe P-5 et une quatrième pour un poste de classe D-1. Malheureusement, toutes ont refusé la nomination proposée⁴⁹.

139. Les inspecteurs saluent les efforts déployés par la Directrice exécutive en faveur de la parité femmes-hommes aux classes P-5 et D-1, et recommandent la poursuite de ces efforts.

140. **Mobilité** : plusieurs fonctionnaires interrogés ont évoqué l'absence de système de rotation du personnel au sein d'ONU-Habitat et la faible mobilité du personnel entre le siège et le terrain. Cela est confirmé par les résultats de l'enquête menée auprès du personnel par le Corps commun d'inspection, qui ont montré que 60 % des personnes interrogées n'étaient pas d'accord ou pas du tout d'accord avec l'affirmation qu'ONU-Habitat encourageait la mobilité du personnel au sein de l'organisation et/ou entre celle-ci et d'autres organismes des Nations Unies. Huit sondés ont évoqué le manque de mobilité au sein d'ONU-Habitat comme étant un problème et ont mis en avant la nécessité d'assurer une rotation minimale du personnel, en particulier pour permettre aux personnes travaillant au siège d'acquérir de l'expérience sur le terrain, ce qui s'inscrit dans la droite ligne de la réforme du système des Nations Unies pour le développement et améliore en outre le lien entre les travaux normatifs menés au siège et les opérations sur le terrain.

141. Les personnes interrogées ont également formulé des commentaires sur les contraintes financières persistantes qui avaient compliqué le transfert de personnel, en particulier celui des personnes en poste dans un lieu d'affectation famille non autorisée souhaitant rejoindre un lieu d'affectation famille autorisée. De nombreux fonctionnaires ayant une grande ancienneté sur le terrain n'avaient pas eu d'autre choix que de quitter l'organisation, ce qui est une grande perte pour cette dernière, et qui pèse sur la motivation et le moral du personnel.

142. Les inspecteurs sont d'avis qu'un système de rotation du personnel devrait être préconisé, compte tenu de la priorité donnée par ONU-Habitat à l'équilibre et au lien entre ses travaux normatifs et ses activités opérationnelles, tout comme ses efforts de mise en œuvre de la réforme du système des Nations Unies pour le développement.

143. **Transparence de la gestion des ressources humaines** : un autre domaine mis en exergue par les résultats de l'enquête menée auprès du personnel était la transparence de la mise en œuvre des politiques de ressources humaines, notamment lors du processus de promotion. Quelque 50 % des sondés n'étaient pas d'accord ou pas du tout d'accord avec l'affirmation que les politiques de gestion des ressources humaines étaient appliquées de manière cohérente et transparente, tandis que 19 % des personnes interrogées étaient d'accord et 3 % tout à fait d'accord. Plus de la moitié des sondés (56 %) n'étaient pas d'accord ou pas du tout d'accord pour dire que le processus de promotion au sein d'ONU-Habitat était équitable et transparent, tandis que 11 % étaient d'accord et seulement 3 % tout à fait d'accord avec cette affirmation. Plusieurs personnes interrogées ont fait part de leur méfiance vis-à-vis de la transparence du processus de promotion, laissant entendre, entre autres exemples, que les promotions pouvaient être fondées sur les préférences des décideurs plutôt que sur le mérite.

144. Les questions relatives à la gestion des ressources humaines ont tendance à susciter des débats, des discussions et de la frustration au sein du personnel de toute organisation internationale. Les mesures d'austérité appliquées actuellement au sein du secrétariat d'ONU-Habitat exacerbent encore la situation. Néanmoins, **la Directrice exécutive devrait remédier aux perceptions négatives du personnel au sujet de la cohérence et de la transparence de la gestion des ressources humaines en appliquant et en faisant preuve du plus haut niveau de conformité, de transparence et de communication dans la gestion**

⁴⁸ Ibid., par. 6.

⁴⁹ Ibid., par. 7.

des ressources humaines, notamment lors des processus de recrutement et de promotion, pour éviter l'impression de manque d'équité, la frustration et les rumeurs.

145. **Durée des contrats des consultants :** ONU-Habitat est non seulement une entité du Secrétariat des Nations Unies, mais aussi également un « programme » menant des opérations sur le terrain. Ce profil hybride semble exiger l'adaptation des pratiques et des procédures du Secrétariat des Nations Unies aux particularités d'ONU-Habitat. L'une des questions soulevées par plusieurs fonctionnaires interrogés concernait la durée des contrats des membres du personnel n'ayant pas la qualité de fonctionnaires recrutés pour travailler sur des projets de coopération technique sur le terrain.

146. L'instruction administrative du Secrétariat des Nations Unies relative aux consultants et vacataires limite la durée du contrat de chaque consultant à 24 mois au cours d'une même période de 36 mois, qu'elle soit ou non continue, et indépendamment du nombre cumulé de mois de travail effectif. La même instruction limite la durée des services d'un vacataire à 6 mois, ou 9 si les circonstances l'exigent, par périodes de 12 mois consécutifs, indépendamment du nombre cumulé de mois de travail effectif⁵⁰.

147. ONU-Habitat mène régulièrement des projets de coopération technique qui s'étalent sur des périodes allant de 24 à 48 mois. La règle du Secrétariat des Nations Unies ci-dessus relative à la durée des contrats des consultants ne concorde pas souvent avec la durée des projets d'ONU-Habitat, ce qui pourrait nuire à l'achèvement et à la réussite de projets de coopération technique.

148. **Compte tenu de l'état du financement d'ONU-Habitat, qui fonctionne avec approximativement 90 % de ressources préaffectées, les inspecteurs recommandent que la Directrice exécutive discute de la durée des contrats des consultants avec le Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité du Secrétariat des Nations Unies.**

F. Autres questions de gestion

149. La **gestion des subventions** correspond aux méthodes et processus établis au sein de l'organisation pour le traitement et la supervision des subventions. L'Office des Nations Unies à Nairobi est responsable de la communication des informations financières, ainsi que de l'approbation et de la clôture des subventions, et ONU-Habitat est responsable de la création et de l'exécution des subventions, ainsi que de l'élaboration des rapports de fond correspondants.

150. D'après le rapport d'audit (2020/018) du Bureau des services de contrôle interne sur la gestion des subventions à l'Office des Nations Unies à Nairobi, au PNUE et à ONU-Habitat, les données disponibles relatives aux subventions n'étaient pas complètes et manquaient de précision, et des problèmes de qualité compromettaient leur fiabilité. Chacune des entités avait établi des procédures de gestion des subventions sans toutefois les harmoniser, et les principaux indicateurs de performance permettant de contrôler l'efficacité de ces procédures n'étaient pas en place. Le Bureau des services de contrôle interne a conclu que les contrôles internes relatifs à la clôture des subventions, à l'établissement de rapports sur les subventions, à la gestion des liquidités et au traitement des prêts internes devaient être consolidés.

151. En 2018, un examen attentif a révélé que la phase de clôture financière n'avait pas été exécutée pour plus de 1 000 projets remontant à 2015. Afin de rétablir sa crédibilité sur le plan financier, le secrétariat a lancé en 2018 un processus automatisé de clôture des comptes, et à ce jour la majorité des comptes de projet (93 %) ont été clos. Les inspecteurs félicitent le secrétariat pour les mesures qu'il a prises à cet égard.

152. **Gestion des connaissances :** la gestion des connaissances est indispensable pour recueillir les enseignements tirés des changements de gouvernance et de la rotation du personnel. Plusieurs personnes ayant répondu à l'enquête menée auprès du personnel par le Corps commun d'inspection ont indiqué que la gestion des connaissances était un domaine

⁵⁰ ST/AI/2013/4, par. 5.8 et 5.9.

essentiel à développer afin qu'ONU-Habitat recueille et partage systématiquement les expériences et les démarches concluantes, en particulier sur le terrain, en vue de leur possible reproduction et transposition à plus grande échelle. Cette approche, conjuguée à la gestion des connaissances, faciliterait la mobilisation de fonds et la communication d'informations aux donateurs.

153. Les personnes qui ont répondu à l'enquête ont, de même, indiqué que la gestion des connaissances était « ponctuelle », « l'un des plus grands points faibles » ou « très insuffisante » à ONU-Habitat même si un volume conséquent de connaissances était généré. Des sondés ont déclaré qu'il était nécessaire d'adopter une démarche organisationnelle pour faire en sorte que les informations et les connaissances accumulées soient systématiquement consignées et rendues disponibles et accessibles. Une personne a estimé que le nombre trop élevé des réunions en ligne destinées à la mise en commun de connaissances avait produit l'effet inverse de ce que l'on attendait et que les responsables devraient favoriser des réunions moins nombreuses, mais mieux préparées.

154. Les inspecteurs invitent la Directrice exécutive à élaborer une stratégie de gestion des connaissances, en veillant à adopter une approche organisationnelle et à former les membres du personnel dans ce sens.

155. Services administratifs et d'appui fournis par l'Office des Nations Unies à Nairobi : l'Office des Nations Unies à Nairobi a été créé à la date du 1^{er} janvier 1996 pour succéder aux Services communs des Nations Unies à Nairobi et aux deux divisions administratives respectives du PNUE et d'ONU-Habitat. La mise en place de l'Office avait pour objectif de renforcer la présence des Nations Unies à Nairobi et de réaliser des économies d'échelle.

156. Au titre d'un mémorandum d'accord et d'accords de prestation de services spécifiques conclus avec le PNUE et ONU-Habitat, l'Office des Nations Unies à Nairobi fournit des services administratifs et d'autres services d'appui à ONU-Habitat. Les services administratifs dont il s'agit sont les suivants : budget et finances ; ressources humaines ; informatique et télématique ; services centraux d'appui ; et achats. Les services d'appui comprennent la gestion des conférences et la sécurité et la sûreté. Les performances opérationnelles de l'Office sont suivies au moyen d'indicateurs clefs définis dans les accords de prestation de services. Concernant les ressources provenant du budget ordinaire des Nations Unies, le recouvrement des coûts de l'Office se fait au moyen d'allocations directes par le Secrétariat des Nations Unies. Pour les prestations relatives aux opérations et aux activités qui ne sont pas financées au titre du budget ordinaire, l'Office utilise un système de grilles tarifaires détaillées.

157. D'après l'enquête menée auprès du personnel par le Corps commun d'inspection, si 19 % des personnes interrogées étaient d'accord ou tout à fait d'accord pour dire que les processus administratifs entre ONU-Habitat et l'Office des Nations Unies à Nairobi étaient efficaces et clairs, 59 % n'étaient pas d'accord ou pas du tout d'accord. De la même manière, 20 % des sondés étaient d'accord ou tout à fait d'accord avec l'affirmation que les services d'appui aux opérations d'ONU-Habitat fournis par l'Office étaient excellents, alors que 56 % n'étaient pas d'accord ou pas du tout d'accord.

158. Dans leurs commentaires, un petit nombre de sondés ont reconnu que des améliorations avaient été apportées aux services fournis par l'Office des Nations Unies à Nairobi, tandis que plusieurs autres se sont plaints de la lenteur, de la moindre efficacité et du coût de ces services, en particulier dans les domaines des ressources humaines et des achats. Une personne interrogée a relevé que les services d'appui d'ONU-Habitat et de l'Office ne considéraient pas l'efficacité et la rentabilité comme des priorités, ce qui dissuadait les donateurs de financer ONU-Habitat. Plusieurs fonctionnaires interrogés ont également fait savoir que le processus de recrutement en vigueur à ONU-Habitat et à l'Office était trop long pour les engagements de courte durée et que les retards pris dans le recrutement nuisaient à l'exécution des projets, ce qui exposait l'organisation à un risque de perte de réputation.

159. Des efforts ont été déployés par le secrétariat d'ONU-Habitat et par l'Office des Nations Unies à Nairobi pour améliorer la coordination des processus en précisant les rôles et responsabilités de manière à éviter toute duplication et tout chevauchement

des tâches et réduire les retards, en particulier dans les domaines des ressources humaines et des achats. Des réunions régulières ont eu lieu entre le Directeur de la Division des services administratifs de l'Office des Nations Unies à Nairobi et le Directeur de la Division des services consultatifs de gestion et de la conformité d'ONU-Habitat, qui est le principal interlocuteur de l'Office pour traiter les différentes questions, trouver des solutions et améliorer les processus.

160. **Services d'appui fournis par le PNUD et l'UNOPS :** comme ONU-Habitat n'est pas toujours physiquement présent partout où il mène des opérations, il applique un modèle hybride utilisant les ressources du Secrétariat des Nations Unies lorsqu'elle est présente sur place, et celles du PNUD et de l'UNOPS là où le Secrétariat ne possède pas d'infrastructure, notamment pour ce qui est du recrutement et des paiements. Le PNUD fournit des services en lien avec les finances, les achats, les ressources humaines et tout autre service d'appui administratif selon les besoins, et utilise son barème universel de tarification pour facturer chaque service. ONU-Habitat et le PNUD ont conclu un mémorandum d'accord pour régir le cadre général de la relation entre les deux entités. L'UNOPS fournit des services d'appui à la gestion des ressources humaines et utilise des tarifs convenus et définis dans l'accord relatif aux services d'appui à la gestion des ressources humaines conclu entre ONU-Habitat et l'UNOPS. ONU-Habitat reçoit des rapports mensuels de la part du PNUD et de l'UNOPS concernant tous les membres du personnel engagés par chacune des deux entités au nom d'ONU-Habitat.

161. Ce modèle hybride semble raisonnable au vu de la nature d'ONU-Habitat en tant qu'entité du Secrétariat des Nations Unies et en tant que programme menant des activités opérationnelles sur le terrain.

162. D'après l'enquête menée auprès du personnel, près de la moitié des personnes interrogées (47 %) étaient d'accord ou tout à fait d'accord pour dire que les services d'appui fournis à ONU-Habitat par le PNUD étaient excellents. De la même manière, 46 % des personnes interrogées étaient d'accord ou tout à fait d'accord pour dire que les services d'appui fournis à ONU-Habitat par l'UNOPS étaient excellents.

163. Si près de la moitié des personnes interrogées se sont dites satisfaites des services d'appui fournis par le PNUD et l'UNOPS, certains sondés et plusieurs responsables interrogés ont indiqué que, même si l'UNOPS et le PNUD avaient fourni des services de meilleure qualité, les membres du personnel étaient désormais incités par de hauts responsables à utiliser les services de l'Office des Nations Unies à Nairobi. Cependant, des sondés et des responsables interrogés ont fait savoir que l'Office semblait être dépassé par le volume de travail généré par ONU-Habitat et dans l'incapacité de fournir des services dans le respect des délais. Les retards dans les processus de recrutement et d'achat nuisent à l'exécution des projets, en particulier sur le terrain, défavorisant ONU-Habitat et ternissant sa réputation. **Les performances de chaque prestataire de services, en particulier l'Office des Nations Unies à Nairobi, doivent faire l'objet d'un suivi étroit et les critères utilisés pour choisir un prestataire de services entre l'Office des Nations Unies à Nairobi, le PNUD et l'UNOPS devraient être définis pour garantir leur transparence et éviter toute confusion.**

V. Contrôle et évaluation

164. En tant qu'entité du Secrétariat des Nations Unies, ONU-Habitat fait l'objet d'un contrôle interne au travers d'audits, enquêtes, inspections et évaluations menés par le Bureau des services du contrôle interne et d'audits externes réalisés par le Comité des commissaires aux comptes. À ce titre, il fait également partie des organisations ayant accepté le statut du Corps commun d'inspection. En outre, il possède son propre Groupe d'évaluation indépendante.

165. Le **Bureau des services du contrôle interne (BSCI)** réalise des audits internes d'ONU-Habitat axés sur la gestion des risques et sur des questions transversales intéressant l'Office des Nations Unies à Nairobi, le PNUE et ONU-Habitat. Il mène également des enquêtes sur d'éventuels manquements de la part de membres du personnel. Les derniers rapports d'audit incluent une évaluation des mesures prises face à la pandémie de COVID-19 (voir par. 129 ci-dessus), de la gestion des subventions (par. 150 ci-dessus) et des dépenses d'appui au programme.

166. Les **dépenses d'appui au programme** correspondent aux frais généraux prélevés sur des fonds d'affectation spéciale ou à des dépenses extrabudgétaires pour financer les services d'appui au programme correspondants. D'après le rapport d'audit du BSCI sur les dépenses d'appui au programme d'ONU-Habitat (2020/062), il convenait de renforcer les contrôles internes relatifs à la gestion de ces dépenses pour une plus grande transparence et plus d'efficacité.

167. Les conclusions de l'audit ont notamment été :

- Qu'ONU-Habitat appliquait des taux différents de ceux définis par les Nations Unies pour les dépenses d'appui au programme ;
- Qu'aucun mécanisme n'était en place pour garantir l'utilisation équitable des ressources d'appui au programme pour les opérations extrabudgétaires générant des revenus ;
- Qu'ONU-Habitat ne disposait d'aucun critère clair et transparent pour l'allocation des montants versés pour l'appui au programme.

168. Le BSCI a formulé des recommandations, portant notamment sur la révision et l'actualisation des taux de dépenses d'appui au programme, et sur l'élaboration de critères clairs et transparents pour la collecte et la répartition des montants versés au titre de l'appui au programme.

169. En 2019, le Comité des commissaires aux comptes a également recommandé à ONU-Habitat de mettre en place un cadre et une méthodologie pour le recouvrement intégral des coûts conformément à la résolution 67/226 de l'Assemblée générale⁵¹.

170. Le secrétariat d'ONU-Habitat a élaboré une politique sur le recouvrement des coûts et des dépenses d'appui au programme, qui a été présentée début 2022 au Bureau de la planification des programmes, des finances et du budget à New York pour examen et observations.

171. En vertu des nouvelles structures de gouvernance et de l'organisation d'ONU-Habitat, le Directeur de la Division des services consultatifs de gestion et de la conformité remet les rapports annuels du BSCI au Conseil exécutif. Sans contester les compétences et l'intégrité des membres du personnel du secrétariat qui transmettent ces rapports, **le Bureau des services du contrôle interne, en tant que fonction indépendante, devrait présenter ses rapports au Conseil exécutif.**

172. Le **Comité des commissaires aux comptes** réalise un audit annuel des états financiers d'ONU-Habitat et examine ses opérations en s'intéressant à l'efficacité de ses procédures financières, de son système comptable, de ses contrôles internes et, de manière générale, à l'administration et à la gestion des opérations.

⁵¹ A/74/5/Add.9.

173. Le tableau 5 présente l'état d'application des recommandations antérieures du Comité des commissaires aux comptes, révélant que de nombreuses recommandations sont encore en souffrance.

Tableau 5

État des recommandations antérieures formulées par le Comité des commissaires aux comptes restant à appliquer, pour 2018–2020

Nombre de recommandations antérieures au 31 décembre			Recommandations pleinement appliquées au cours de l'année			Taux d'application (pourcentage)		
2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
20	38	66	4	3	3	20	8	4,5

Source : A/74/5/Add.9, A/75/5/Add.9 et A/76/5/Add.9.

174. Le Comité des commissaires aux comptes est préoccupé par le faible taux d'application des recommandations par ONU-Habitat. Le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit a également relevé la faiblesse du taux d'application et a exhorté la direction à poursuivre ses efforts pour garantir la prompt application des recommandations formulées par le Comité des commissaires aux comptes⁵².

175. Le secrétariat d'ONU-Habitat a établi le Groupe de la supervision et du contrôle interne au sein de la Division des services consultatifs de gestion et de la conformité en vue d'aider les auditeurs internes et externes, de faciliter leur travail et de garantir l'application intégrale et dans les meilleurs délais de leurs recommandations. À la date d'août 2021, sur les 63 recommandations formulées par le Comité des commissaires aux comptes pour application, le secrétariat a estimé que 28 recommandations avaient été appliquées et a demandé leur classement par le Comité des commissaires aux comptes ; les 35 recommandations restantes étaient en cours d'application⁵³.

176. Dans le rapport sur l'année qui s'est terminée le 31 décembre 2020, le Comité des commissaires aux comptes a formulé 25 nouvelles recommandations pour ONU-Habitat, dont 6 ont été considérées par le Comité des commissaires aux comptes comme des recommandations principales⁵⁴. En août 2021, le secrétariat a estimé que 9 recommandations avaient été appliquées, et a donc demandé leur classement par le Comité des commissaires aux comptes ; les 16 restantes étaient en cours d'application⁵⁵.

177. Les inspecteurs saluent les récents efforts menés par le secrétariat pour appliquer certaines des recommandations d'audit. Néanmoins, la recommandation suivante devrait améliorer la conformité au sein d'ONU-Habitat.

Recommandation 6

Compte tenu des contraintes financières et de la situation en matière de dotation en personnel que connaît actuellement le secrétariat, la Directrice exécutive devrait de toute urgence appliquer les recommandations d'audit en souffrance.

178. En 2016, le **Corps commun d'inspection** a mené un examen de l'acceptation et de l'application de ses recommandations par ONU-Habitat et a formulé une lettre d'observation pour suite à donner destinée à la Directrice exécutive⁵⁶. Cette lettre indiquait que le taux d'acceptation et d'application des recommandations du Corps commun d'inspection par l'organisation était bien inférieur à la moyenne des 28 organisations participantes du Corps commun d'inspection.

⁵² A/74/280, A/75/293 et A/76/270.

⁵³ A/76/307/Add.1, p. 921 et 922.

⁵⁴ A/76/5/Add.9.

⁵⁵ A/76/307/Add.1, p. 154 à 155, tableau 31.

⁵⁶ JIU/ML/2016/9. Disponible sur le site Internet du Corps d'inspection commun.

179. Cette tendance se poursuit. Le taux d'acceptation par ONU-Habitat des recommandations du Corps commun d'inspection entre 2016 et 2020 était de 24,5 %, et le taux d'application des recommandations acceptées était de 45,95 %, ces deux résultats se trouvant en dessous de la moyenne des 28 organisations participantes du Corps commun d'inspection⁵⁷. Pendant la même période, ONU-Habitat a qualifié de « non disponibles » un pourcentage élevé de recommandations (75,5 %).

180. Les inspecteurs comprennent que des ressources limitées ont empêché ONU-Habitat d'assurer le suivi des recommandations du Corps commun d'inspection et de les mettre en œuvre. Cependant, **les inspecteurs invitent la Directrice exécutive à mettre à jour l'état d'acceptation et d'application des recommandations du Corps commun d'inspection dans le système de suivi en ligne de ce dernier.**

181. Le **Groupe de l'évaluation indépendante** d'ONU-Habitat a été établi en 2012. Il fait partie du Bureau du (de la) Directeur(trice) exécutif(ve), et son(sa) responsable rend compte au (à la) Directeur(trice) exécutif(ve). Le Groupe est chargé de planifier, de gérer, de mener, de diffuser et d'assurer le suivi des évaluations d'ONU-Habitat, ainsi que d'établir les rapports correspondants. Il apporte également un appui aux évaluations réalisées par le BSCI et aux examens du Corps commun d'inspection.

182. La politique d'évaluation d'ONU-Habitat a été élaborée et adoptée en janvier 2013. **Les inspecteurs recommandent que la politique d'évaluation soit revue et actualisée, par exemple pour refléter les dernières modifications apportées à la structure de gouvernance et au secrétariat.**

183. En 2021, à la demande du Président du Conseil exécutif d'inscrire à l'ordre du jour un sous-point consacré à l'évaluation, un rapport sur la mise en œuvre et le suivi des rapports d'évaluation au sein d'ONU-Habitat ⁵⁸ a été présenté au Conseil exécutif à sa deuxième session de 2021. Une présentation a été faite au Directeur de la Division des services consultatifs, de gestion et de la conformité. Même si elle devrait être effectuée par la fonction d'évaluation indépendante, le fait que l'évaluation figure à l'ordre du jour du Conseil exécutif est un exemple de bonne pratique. Les inspecteurs recommandent que, lors des futures sessions du Conseil exécutif, **le Groupe de l'évaluation indépendante présente directement des rapports périodiques au Conseil exécutif.**

⁵⁷ Le taux d'acceptation moyen de l'ensemble des organisations participantes du Corps commun d'inspection entre 2013 et 2020 était de 70,82 %, et le taux d'application de recommandations qui avaient été acceptées était de 70,52 %, d'après le système de suivi en ligne du Corps commun d'inspection.

⁵⁸ HSP/EB.2021/INF/5.

VI. Conclusions et perspectives

184. La récente réforme de la gouvernance d'ONU-Habitat a créé de nouvelles occasions pour les États Membres de nouer le dialogue avec l'organisation, d'améliorer leur supervision et donc d'accroître la responsabilisation de son secrétariat. Cependant, la situation financière d'ONU-Habitat reste très préoccupante. Les contributions des États Membres au fonds de ressources non préaffectées de la Fondation ont été bien en dessous des niveaux prévus dans les budgets approuvés par le Conseil exécutif.

185. En 2017, pour faire face à ces déficits, la direction a approuvé un prêt interne de 3 millions de dollars, prélevé sur le fonds d'appui au programme, au fonds de ressources non préaffectées de la Fondation. Elle a également lancé aux États Membres et aux donateurs des appels incessants à contribuer au fonds de ressources non préaffectées de la Fondation, en vue de financer les activités de base et le programme de travail approuvé. La situation a commencé à s'améliorer, mais moins d'un quart des 193 États Membres contribuent au fonds de ressources non préaffectées de la Fondation. À la date de décembre 2021, le prêt interne n'avait pas encore été remboursé.

186. Le manque de ressources non préaffectées a ralenti la pleine mise en œuvre de la restructuration organisationnelle, qui a démarré en 2018, en parallèle avec la réforme de la gouvernance. Le secrétariat fonctionne avec seulement deux tiers environ du nombre de postes initialement estimé pour la mise en œuvre du plan stratégique pour la période 2020–2023. Beaucoup de postes de responsabilité restent inoccupés et des fonctions essentielles sur le plan des travaux normatifs et sur ceux de la gestion, de la sensibilisation et du contrôle souffrent d'une grave insuffisance de fonds et de personnel. Les membres du personnel sont sollicités à la limite de leurs capacités et leur moral est sérieusement entamé. Le faible taux d'application des recommandations d'audit est un autre risque grave pour l'organisation qui ne devrait pas être négligé et qui pourrait constituer une menace pour les Nations Unies.

187. ONU-Habitat se trouve dans une situation grave. En l'absence de ressources et d'un personnel adéquats, il ne pourra vraisemblablement pas continuer à appliquer les recommandations en matière de contrôle. Il est nécessaire d'envisager une nouvelle approche avant que ce risque ne mette en péril son mandat.

188. Lors des étapes finales de l'examen, les inspecteurs ont été informés que le Secrétaire général avait missionné un fonctionnaire auprès d'ONU-Habitat. Il peut s'agir d'un signe positif, mais les inspecteurs sont d'avis qu'ONU-Habitat, en tant qu'entité du Secrétariat des Nations Unies, devrait demander de toute urgence un appui de la part de ce dernier, et recommandent ce qui suit.

Recommandation 7

La Directrice exécutive devrait de toute urgence discuter de la situation actuelle en matière de finances et de ressources humaines avec le Secrétaire général et demander qu'un appui fonctionnel et un régime spécial soient accordés sans contrepartie à ONU-Habitat, jusqu'à ce que la situation financière du fonds de ressources non préaffectées de la Fondation redevienne stable.

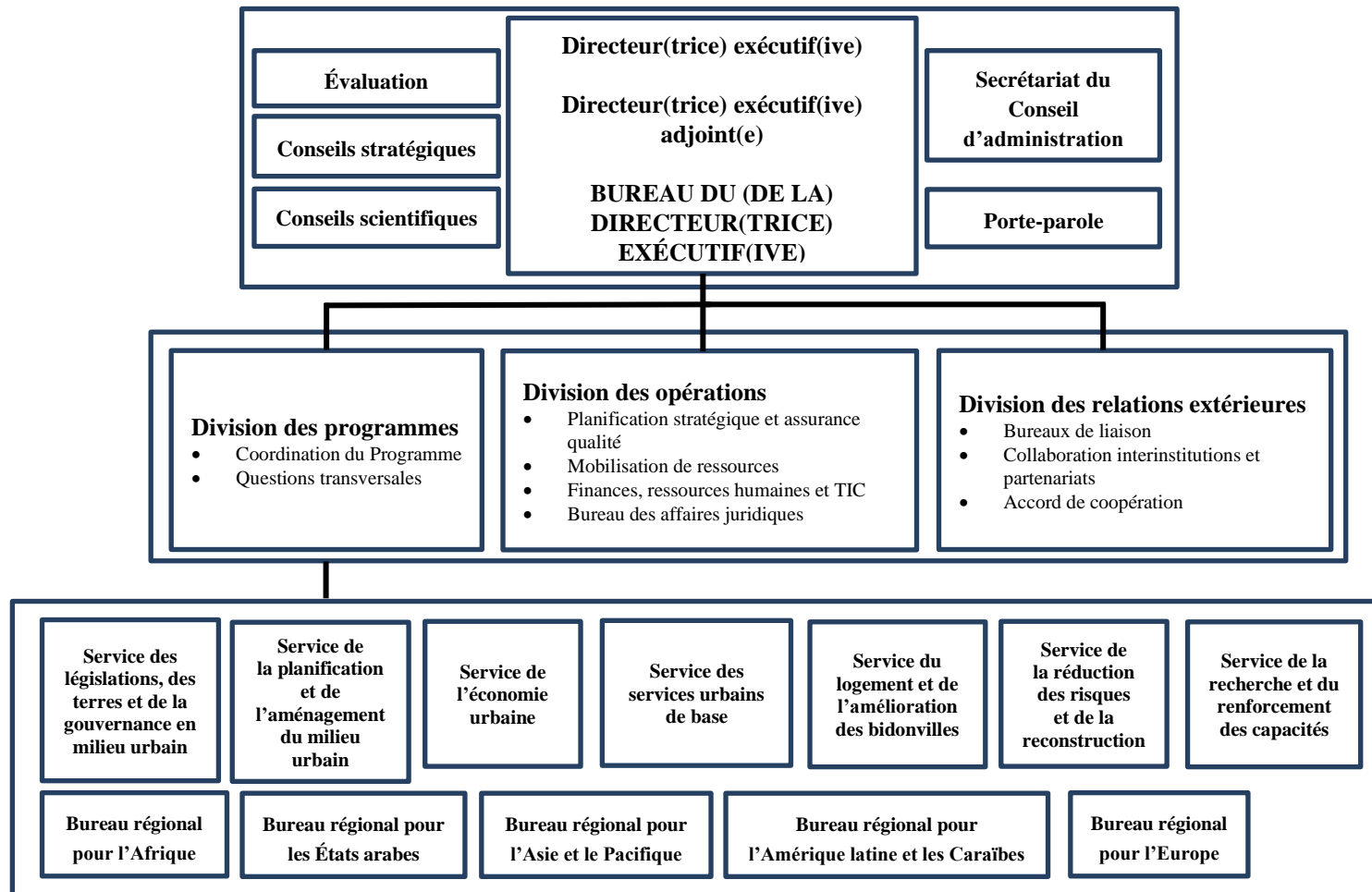
189. Considérant ce qui précède, les inspecteurs sont aussi d'avis que le Secrétaire général devrait se pencher en priorité sur la situation actuelle d'ONU-Habitat, afin de lui permettre de remplir son mandat et d'éviter tout risque de perte de réputation pour les Nations Unies.

Recommandation 8

Le Secrétaire général devrait, à titre prioritaire, remédier aux difficultés rencontrées par ONU-Habitat en matière de finances et de ressources humaines, examiner à nouveau l'aptitude de cette entité à s'acquitter de son mandat et envisager des moyens d'améliorer sa viabilité et sa pérennité.

Annexe I

Structure du secrétariat d'ONU-Habitat (2013)



Source : Mémoire de la Directrice exécutive, 7 août 2013.

Annexe II

Vue d'ensemble des mesures à prendre par les organisations participantes à la suite des recommandations du Corps commun d'inspection

Rapport	Effet escompté	Nations Unies, fonds et programmes															Institutions spécialisées et AIIEA													
		CCS	ONU	ONUSIDA	CNUCED	ITC	PNUD	PNUE	FNUAP	ONU-Habitat	HCR	UNICEF	ONUDC	UNOPS	UNRWA	ONU-Femmes	PAM	FAO	IAEA	OACI	OIT	OIN	UIT	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OPI	OMM
Pour suite à donner		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input 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 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 checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Recommandation 1	f								L																					
Recommandation 2	f								L																					
Recommandation 3	f								L																					
Recommandation 4	i								E																					
Recommandation 5	a								E																					
Recommandation 6	e								E																					
Recommandation 7	i								E																					
Recommandation 8	i		E																											

Légende :

- L** : recommandation appelant une décision de la part de l'organe délibérant.
- E** : recommandation pour suite à donner par le (la) Chef(fe) du secrétariat.
- : recommandation n'appelant aucune mesure de la part de l'organisation.

Effet escompté :

- a** : transparence et responsabilisation accrues ; **b** : diffusion de pratiques optimales ; **c** : coordination et coopération accrues ; **d** : cohérence et harmonisation accrues ;
- e** : contrôle et respect accrus ; **f** : efficacité accrue ; **g** : économies substantielles ; **h** : efficacité accrue ; **i** : autre.

^a Selon la liste donnée dans ST/SGB/2015/3.