

JIU/REP/92/9
Genève, décembre 1992

GESTION DES BATIMENTS DANS LE SYSTEME
DES NATIONS UNIES

Etabli par

Richard Hennes
Boris Prokofiev

CORPS COMMUN D'INSPECTION

Table des matières

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Recommandations		2
I. Introduction	1 - 6	3
II. Données de base	7 - 10	4
III. Recommandations	11 - 30	7
Recommandation No 1 : Entretien des bâtiments ...	11 - 18	7
Recommandation No 2 : Conception et construction des bâtiments	19 - 21	10
Recommandation No 3 : Avantages comparés des entrepreneurs extérieurs et du personnel "maison"	22 - 27	11
Recommandation No 4 : Réunions des responsables de la gestion de bâtiments	28 - 30	13

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION No 1 : ENTRETIEN DES BATIMENTS

LES CHEFS DE SECRETARIAT ET LES ORGANES DIRECTEURS DES ORGANISMES DU SYSTEME DES NATIONS UNIES DEVRAIENT FAIRE LE NECESSAIRE POUR ASSURER UN FINANCEMENT SUFFISANT ET REGULIER DE L'ENTRETIEN DES BATIMENTS AFIN DE PERMETTRE AUX RESPONSABLES DE CES DERNIERS :

- A) DE MENER A BIEN DES PROGRAMMES D'ENTRETIEN PREVENTIF ET DE "PRE-ENTRETIEN" POUR LES INSTALLATIONS, LES SERVICES ET LE MATERIEL;
- B) DE METTRE EN PLACE ET D'ENTREtenir DES SYSTEMES DE SURVEILLANCE ET D'INSPECTION;
- C) DE TIRER PARTI DE LA POSSIBILITE DE PROCEDER EN TEMPS UTILE A DE GRANDS TRAVAUX DE REPARATION ET A DES REMPLACEMENTS GRACE A LA CREATION DE FONDS POUR LES BATIMENTS ALIMENTES PAR DES CONTRIBUTIONS ANNUELLES FIXES.

RECOMMANDATION No 2 : CONCEPTION ET CONSTRUCTION DES BATIMENTS

LES CHEFS DE SECRETARIAT OU D'AUTRES AUTORITES COMPETENTES DEVRAIENT FAIRE EN SORTE QUE LES RESPONSABLES DE LA GESTION DES BATIMENTS PARTICIPENT A LA CONCEPTION OU AU REMODELAGE DES BATIMENTS DE FACON QU'IL SOIT PLEINEMENT TENU COMPTE DE LEURS PREOCCUPATIONS TOUT AU LONG DU PROCESSUS DE PLANIFICATION ET DE CONSTRUCTION.

RECOMMANDATION No 3 : AVANTAGES COMPARES DES ENTREPRENEURS EXTERIEURS ET DU PERSONNEL "MAISON"

LES RESPONSABLES DE LA GESTION DES BATIMENTS DEVRAIENT REEXAMINER PERIODIQUEMENT LE DOSAGE ENTRE L'EMPLOI DE MEMBRES DU PERSONNEL DE L'ORGANISATION ET LE RECOURS A DES ENTREPRENEURS EXTERIEURS POUR ASSURER LES SERVICES CONCERNANT LES BATIMENTS ET CE EN SE PLACANT DU TRIPLE POINT DE VUE DE L'EFFICACITE, DE LA FIABILITE ET DE LA RENTABILITE. LORSQUE L'OPTION CHOISIE EST CELLE DU RECOURS A DES ENTREPRENEURS EXTERIEURS, LES RESPONSABLES DE LA GESTION DES BATIMENTS DEVRAIENT VEILLER A CE QUE LES TRAVAUX SOIENT EFFECTUES DE MANIERE EFFICACE ET RATIONNELLE EN ORGANISANT REGULIEREMENT DES INSPECTIONS PAR DES MEMBRES DU PERSONNEL DE L'ORGANISATION COMPETENTS ET DIGNES DE CONFIANCE, EN FAISANT FIGURER DANS LES CONTRATS DES CLAUSES EXECUTOIRES PREVOYANT DES PENALITES EN CAS DE NON-EXECUTION ET EN OUVRANT UNE LIGNE DIRECTE POUR RECUEILLIR LES PLAINTES DU PERSONNEL.

RECOMMANDATION NO 4 : REUNIONS DES RESPONSABLES DE LA GESTION DE BATIMENTS

LE COMITE CONSULTATIF POUR LES QUESTIONS ADMINISTRATIVES DU CAC DEVRAIT PREVOIR UN PROGRAMME DE REUNIONS PORTANT SUR LES QUESTIONS IMPORTANTES RELATIVES A LA GESTION DES BATIMENTS DE FACON QUE LES RESPONSABLES DE CETTE GESTION PUISSENT LES ETUDIER ET QUE, PARALLELEMENT, ILS SOIENT EN MESURE D'ECHANGER DES VUES ET DE TIRER PROFIT DE LEUR EXPERIENCE RESPECTIVE.

I. INTRODUCTION

1. A la demande d'une organisation participante, le Corps commun d'inspection (CCI) a inscrit à son programme de travail une étude sur la gestion des bâtiments dans le système des Nations Unies. Au cours de cette étude, les Inspecteurs ont examiné de manière approfondie les principes et les pratiques suivis en matière de gestion des bâtiments, à Genève, Montréal, Vienne et Washington D.C. L'étude a porté notamment sur l'Office des Nations Unies à Genève et les bâtiments du siège de l'AIEA, de l'OACI, du BIT, de l'OMS, de l'OMPI, de l'OMM, de l'UIT, de l'ONUV, de l'ONUDI, de la Banque mondiale et de l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS). Des consultations ont également eu lieu à la FAO à Rome et au Siège de l'ONU à New York. Enfin, les Inspecteurs ont visité plusieurs bâtiments publics en dehors du système des Nations Unies à des fins de comparaison.

2. Les Inspecteurs espéraient pouvoir élaborer des directives quantitatives spécifiques pour certaines activités de gestion des bâtiments telles que le nettoyage (par exemple définir des objectifs en ce qui concerne les coûts au mètre carré), le lavage des vitres (par exemple fixer des objectifs concernant les coûts par unité de superficie de vitrage), les calendriers des travaux d'entretien, etc. Ils souhaitaient établir des tableaux permettant de faire une comparaison à l'échelle du système des frais entraînés par la gestion des bâtiments en s'inspirant des principes directeurs relatifs au nettoyage énoncés dans la publication intitulée Office Building Cleaning Operations in North America (Opérations de nettoyage des bâtiments administratifs en Amérique du Nord) (étude des pratiques et des coûts en matière de services d'entretien) publiée en 1990 par Building Owners and Managers Association International. A leur grande déception, les Inspecteurs ont constaté, après avoir examiné un échantillon représentatif de bâtiments d'organismes des Nations Unies, qu'il était tout simplement impossible de faire un travail aussi spécifique en raison des disparités frappantes qui existaient dans de nombreux domaines (qu'il s'agisse de l'environnement des bâtiments, du régime d'occupation, des modalités de location et, surtout, de l'âge, de la taille et des caractéristiques des bâtiments eux-mêmes). Il s'est avéré qu'en matière de gestion des bâtiments, les points communs avaient un caractère très général alors que ce qu'il y avait de spécifique était presque toujours unique. C'est pourquoi les Inspecteurs ont renoncé à publier des chiffres prétendument comparatifs mais qui seraient en fait incomparables, car cela serait extrêmement trompeur et tout à fait inéquitable.

3. En conséquence, les recommandations des Inspecteurs reflètent forcément ce que tous les bons gestionnaires de bâtiments savent déjà mais ont parfois du mal à appliquer faute de ressources suffisantes. Ainsi, il est tout à fait évident qu'à moyen et à long terme, il est beaucoup moins onéreux d'assurer un financement régulier et suffisant des travaux d'entretien que de pratiquer une politique budgétaire du "tout ou rien". Il est clair aussi que les responsables de la gestion des bâtiments devraient être très étroitement associés à la planification et à la construction de nouveaux bâtiments et au remodelage des bâtiments anciens. Enfin, il est évident que le dosage entre le recours à de la main-d'oeuvre contractuelle et le renforcement du personnel "maison" doit être soigneusement analysé en fonction de la situation locale

afin de parvenir à la solution la plus efficace et la plus économique. Nous allons examiner ces préceptes et d'autres encore dans les chapitres suivants dans l'espoir que si les organes directeurs les jugent convaincants, ils aideront les responsables de la gestion des bâtiments à remplir l'une des fonctions administratives les plus stimulantes et les plus difficiles du système des Nations Unies.

4. Les Inspecteurs avaient prévu d'examiner la gestion des principaux bâtiments de l'OMI à Londres, de l'UNESCO à Paris, de l'UPU à Berne et des commissions économiques régionales hors d'Europe ainsi que d'étudier de manière plus approfondie le cas du siège de la FAO et de celui de l'ONU. Toutefois, lorsqu'il est apparu qu'il serait impossible d'établir des comparaisons quantitatives significatives en raison de la diversité des bâtiments et que, de toute évidence, il faudrait formuler un certain nombre de recommandations générales, les Inspecteurs ont conclu qu'il ne serait pas efficace, par rapport au coût que cela entraînerait, de pousser plus avant leur enquête. Un élargissement du champ d'investigation aurait exigé davantage de temps et occasionné un surcroît de dépenses sans qu'on puisse raisonnablement s'attendre que les conclusions et les recommandations du rapport s'en trouvent modifiés.

5. Le mode de présentation pragmatique adopté à titre expérimental pour le rapport intitulé Managing Works of Art in the United Nations (Gestion des oeuvres d'art dans le système des Nations Unies) (JIU/REP/92/7) a été repris, c'est-à-dire que les très nombreuses données de base qui ont été recueillies font simplement l'objet d'un résumé succinct et que l'essentiel du rapport est consacré aux principaux problèmes et aux recommandations concernant la manière d'améliorer la situation.

6. Les auteurs déplorent la disparition prématurée le 10 mars 1992 de l'inspecteur Norman Williams qui avait participé très activement à la phase de collecte d'informations de la présente étude. Ils lui sont extrêmement reconnaissants de sa précieuse collaboration. Ils sont également reconnaissants à tous les responsables de la gestion de bâtiments qui n'ont pas hésité à consacrer beaucoup de leur temps aux Inspecteurs et à mettre leurs compétences techniques au service de ces derniers pour les initier aux subtilités de la gestion des bâtiments.

II. DONNEES DE BASE

7. La gestion des bâtiments dans le système des Nations Unies constitue en tout état de cause une lourde tâche. Selon une estimation récente, la valeur des terrains et des bâtiments appartenant aux organismes des Nations Unies s'élèverait à plus de 2,5 milliards de dollars, ce qui donne une idée de l'ampleur des responsabilités de ceux qui assurent la gestion des bâtiments. Le coût de la construction et du financement du Centre international de Vienne (CIV), qui était à la charge du Gouvernement autrichien et de la ville de Vienne, s'est monté à environ 9 milliards de schillings autrichiens. Pour l'année 1989, le montant des frais d'entretien du CIV, y compris les traitements du personnel "maison", les équipements, les matériaux et les contrats, les frais d'éclairage, de chauffage, d'énergie et d'eau et les frais

de nettoyage, s'est élevé à 210 millions de schillings autrichiens. Ces chiffres, qui ne concernent qu'une partie de l'infrastructure du système des Nations Unies, suffisent à illustrer l'ampleur de la tâche que représente la gestion des bâtiments. L'infrastructure matérielle du système des Nations Unies est à la fois l'un des secteurs auxquels les Etats Membres ont consacré le plus d'investissements au fil du temps et l'un des principaux postes de dépenses renouvelables du budget des organisations internationales qui composent ce système.

8. A cette infrastructure matérielle imposante correspond une diversité non moins impressionnante des fonctions liées à la gestion des bâtiments dans le système des Nations Unies. Bien que ceux qui sont chargés de cette gestion n'assument pas toujours la responsabilité de toutes ces fonctions et qu'une proportion variable des travaux soit confiée par contrat à des entreprises extérieures, il n'en reste pas moins que dans la plupart des cas, la plus grande partie des fonctions ci-après relèvent de leur compétence :

I. Responsabilités en matière d'entretien

- A. Planification de l'entretien et établissement du calendrier des travaux, y compris en ce qui concerne :
 - 1. Le "pré-entretien" (qui consiste à procéder à des aménagements pour tenir compte des modifications qu'il est prévu d'apporter à la structure des bâtiments ou au matériel)
 - 2. L'entretien préventif
- B. Opérations d'entretien fonctionnel concernant :
 - 1. Le chauffage
 - 2. La climatisation
 - 3. L'aération
 - 4. Les systèmes sanitaires
 - 5. L'éclairage
 - 6. Le matériel et les installations téléphoniques
 - 7. Les installations de câbles électriques
 - 8. Les systèmes d'alarme en cas d'incendie
 - 9. Les ascenseurs et les escaliers roulants.
- C. Moyens d'entretien dont l'organisation dispose ou qu'elle supervise
 - 1. Travail des métaux
 - 2. Menuiserie

3. Peinture
4. Serrurerie
5. Tapisserie d'ameublement
6. Revêtements de sol
7. Maçonnerie
8. Plomberie
9. Nettoyage
10. Entretien des terrains
11. Aménagement des jardins
12. Aménagement des bureaux
13. Travaux d'électricité
14. Photographie

D. Contrôle, surveillance, inspection et évaluation

II. Responsabilités administratives

- A. Conception et construction des bâtiments
- B. Agencement et affectation des locaux à usage de bureaux
- C. Location des locaux
- D. Utilisation de services contractuels
- E. Arrangements concernant les services communs
- F. Assurance
- G. Sécurité (systèmes de surveillance et d'alarme)
- H. Prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles
- I. Services d'information et de transport
- J. Gestion des stocks
- K. Planification et contrôle financiers
- L. Elaboration et justification du budget
- M. Entretien du matériel de conférence

Certaines des activités susmentionnées se recoupent mais la liste n'est en aucune façon exhaustive et ne couvre pas la totalité des fonctions du ressort des responsables des bâtiments. Quelle que soit la manière dont on les évalue, les responsabilités de ces derniers sont importantes.

9. Dans la plupart des cas, les fonctions de gestion des bâtiments sont confiées aux départements ou services administratifs des organismes du système des Nations Unies. Vienne et Montréal constituent cependant des cas un peu particuliers. Au Centre international de Vienne, la plupart des fonctions de gestion des bâtiments relevant de l'AIEA, de l'Office des Nations Unies à Vienne et de l'ONUDI sont confiées à cette dernière en vertu d'arrangements concernant les services communs. A Montréal, les gros travaux d'entretien, la plupart des tâches d'entretien fonctionnel et le nettoyage du bâtiment (qui est loué par le Gouvernement canadien à l'usage de l'OACI) relèvent de la responsabilité du propriétaire du bâtiment.

10. Le personnel auquel incombent les tâches d'entretien des bâtiments est composé pour l'essentiel d'agents des services généraux. Pour des raisons d'efficacité, il doit absolument s'agir d'artisans spécialisés (par exemple des électriciens, des menuisiers, des peintres ou des plombiers) connaissant bien les machines et les règles de sécurité locales. Les postes d'encadrement et les principaux postes de supervision sont un peu moins spécialisés, bien qu'ils soient souvent occupés par des ingénieurs et qu'ils relèvent de la catégorie des administrateurs. En général, on observe une stratification par spécialité et les perspectives de carrière sont limitées, même si plusieurs responsables se sont efforcés de mener à bien des activités de formation dans des domaines différents pour faciliter la mobilité verticale du personnel.

III. RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION No 1 : ENTRETIEN DES BATIMENTS

LES CHEFS DE SECRETARIAT ET LES ORGANES DIRECTEURS DES ORGANISMES DU SYSTEME DES NATIONS UNIES DEVRAIENT FAIRE LE NECESSAIRE POUR ASSURER UN FINANCEMENT SUFFISANT ET REGULIER DE L'ENTRETIEN DES BATIMENTS AFIN DE PERMETTRE AUX RESPONSABLES DE CES DERNIERS :

- A) DE MENER A BIEN DES PROGRAMMES D'ENTRETIEN PREVENTIF ET DE "PRE-ENTRETIEN" POUR LES INSTALLATIONS, LES SERVICES ET LE MATERIEL;
- B) DE METTRE EN PLACE ET D'ENTREtenir DES SYSTEMES DE SURVEILLANCE ET D'INSPECTION;
- C) DE TIRER PARTI DE LA POSSIBILITE DE PROCEDER EN TEMPS UTILE A DE GRANDS TRAVAUX DE REPARATION ET A DES REMPLACEMENTS GRACE A LA CREATION DE FONDS POUR LES BATIMENTS ALIMENTES PAR DES CONTRIBUTIONS ANNUELLES FIXES.

11. Pas un seul des interlocuteurs des Inspecteurs, à quelque niveau qu'il se trouve et quel que soit son domaine de spécialisation, n'a contesté cette affirmation marquée au coin du bon sens selon laquelle il est à la fois dangereux et onéreux, à moyen et à long terme, de faire des économies au détriment d'un entretien convenable des bâtiments. Les Inspecteurs ont

cependant constaté que face à de sévères difficultés financières, pratiquement tous les organes directeurs d'organismes des Nations Unies avaient sensiblement réduit le montant en valeur réelle de l'enveloppe budgétaire consacrée à la gestion et à l'entretien des bâtiments. De ce fait, les responsables de la gestion des bâtiments ont été contraints de procéder à des réductions de personnel, de diminuer la fréquence et l'ampleur des travaux d'entretien, de différer l'achat d'équipements et de matériel de rechange nécessaires et d'octroyer des contrats de services en se fondant uniquement sur le coût.

12. Sans vouloir émettre une opinion, qui serait dans une large mesure subjective, sur l'effet de ces mesures sur l'efficacité du personnel, les Inspecteurs ont pu observer les conséquences du report ou de l'espacement des travaux d'entretien sur un certain nombre de bâtiments qu'ils ont inspectés. Comme indiqué dans l'introduction, ils ont visité un certain nombre de bâtiments publics en dehors du système des Nations Unies afin de disposer d'une base de comparaison. L'immeuble dont l'état laissait le plus à désirer était celui du Département d'Etat des Etats-Unis où les déficiences s'étaient accumulées en raison de l'insuffisance des fonds consacrés à l'entretien pendant de longues périodes. La situation la plus satisfaisante était celle du bâtiment appartenant à la Réserve fédérale où tout était en parfait état car depuis que l'immeuble existait, l'entretien avait toujours bénéficié d'un financement régulier et prévisible. Dans les deux cas, la gestion des bâtiments était assurée par des responsables compétents et consciencieux mais l'un disposait des ressources dont il avait besoin pour faire ce qui était nécessaire alors que l'autre ne les avait pas.

13. L'état des bâtiments du système des Nations Unies dans lesquels se sont rendus les Inspecteurs se situe entre ces deux extrêmes. Les Inspecteurs ont pu observer les conséquences d'un financement insuffisant de l'entretien qui se manifestait par des exemples de détérioration des locaux et du matériel et par la perspective manifeste d'une très forte augmentation des frais de réparation et des coûts de remplacement. Ils ont pu noter aussi les mesures prises par des responsables de la gestion de bâtiments attentifs aux questions de ressources pour faire des économies et accroître l'efficacité ainsi que des exemples de bonnes méthodes d'entretien rendues possibles par un financement suffisant et régulier.

14. Dans le domaine du "pré-entretien" (qui consiste à procéder à des ajustements en prévision de modifications à apporter à la structure des bâtiments ou au matériel), les fonctionnaires de l'ONUDI qui gèrent le complexe du CIV ont fait preuve de clairvoyance en remplaçant du matériel d'origine usagé qui fonctionnait mal par des équipements normalisés. Comme le matériel d'origine n'est plus disponible, il est plus avantageux de le remplacer que de le réparer. De l'avis des Inspecteurs, il faudrait fournir des ressources à tous les responsables de la gestion de bâtiments dans le système des Nations Unies qui sont en mesure, comme l'ont fait ceux de l'ONUDI, de trouver la solution la plus efficace et la plus économique aux problèmes de disponibilité du matériel et des équipements et de démontrer quelle est, de la réparation ou du remplacement, la formule la plus avantageuse du point de vue des coûts et des délais d'exécution.

15. La pratique de l'entretien préventif est largement répandue dans les organismes des Nations Unies. Pratiquement tous les responsables font procéder régulièrement à des inspections, à la révision du matériel et au remplacement des éléments exposés à une usure prévisible. Dans de nombreux cas (par exemple au CIV et à la Banque mondiale), ils ont recours à des listages périodiques des travaux d'entretien, de révision ou de remplacement établis par ordinateur.

16. Quelques organisations (comme le BIT, l'ONU, le GATT, l'OMPI et le CIV) disposent de centres de contrôle électronique pour surveiller les services et les conditions à l'intérieur des bâtiments. C'est ainsi qu'au CIV et au BIT, ces centres permettent d'observer la température, le degré d'humidité et le niveau d'éclairage des locaux et de surveiller le système de compteurs (pour l'électricité, le combustible et le chauffage) ainsi que les systèmes de sécurité contre l'incendie ou de protection de l'accès des locaux. Pour les Inspecteurs, il est évident que plus un bâtiment est doté d'équipements technologiques modernes plus il est nécessaire d'assurer une surveillance constante par des dispositifs de plus en plus perfectionnés.

17. Certains organismes des Nations Unies profitent de l'existence de réglementations locales strictes. Les organismes qui ont leur siège à Genève, Vienne et Washington reçoivent l'aide des autorités locales qui effectuent des visites d'inspection régulières pour surveiller le degré de toxicité de l'air, de l'eau et des denrées alimentaires. A l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS), les responsables des bâtiments ont fait observer qu'il était pratiquement obligatoire que le personnel chargé de l'entretien soit du personnel local car il était indispensable de connaître les réglementations et les normes locales.

18. Enfin, l'existence de fonds pour les bâtiments aide à financer comme il convient les travaux d'entretien et les gros travaux de réparation et de remplacement. C'est ainsi que l'OPS dispose d'un fonds dont les ressources peuvent être renouvelées à hauteur de 500 000 dollars et qu'elle utilise pour financer les travaux d'entretien et de réparation nécessaires d'un coût supérieur à 20 000 dollars. A Vienne, les trois organismes des Nations Unies installés au Centre international et le Gouvernement autrichien versent chacun 25 000 dollars par an à un fonds commun qui affichait un solde positif de 1 560 388 dollars à la fin de 1991. En outre, l'ONUDI et l'ONUV sont censés verser chaque année un montant limité à 125 000 dollars pour couvrir le coût des grands travaux de réparation et de remplacement effectués conformément aux plans élaborés par la Section des bâtiments de l'ONUDI, examinés par le Groupe de travail technique permanent et approuvés par le Comité mixte chargé d'administrer le fonds commun pour les gros travaux de réparation et de remplacement au CIV. Ces dernières années, le plafond de 375 000 dollars fixé pour les trois organisations installées au CIV a été dépassé et le Gouvernement autrichien a payé la différence, soit entre 650 et 675 000 dollars par an. De l'avis des Inspecteurs, ces fonds pour les bâtiments ont bien fonctionné et ils constituent un exemple qui mériterait d'être suivi par d'autres organismes des Nations Unies, moyennant les aménagements nécessaires pour tenir compte de la situation locale.

RECOMMANDATION No 2 : CONCEPTION ET CONSTRUCTION DES BATIMENTS

LES CHEFS DE SECRETARIAT OU LES AUTRES AUTORITES COMPETENTES DEVRAIENT FAIRE EN SORTE QUE LES RESPONSABLES DE LA GESTION DES BATIMENTS PARTICIPENT A LA CONCEPTION OU AU REMODELAGE DES BATIMENTS DE FACON QU'IL SOIT PLEINEMENT TENU COMPTE DE LEURS PREOCCUPATIONS TOUT AU LONG DU PROCESSUS DE PLANIFICATION ET DE CONSTRUCTION

19. Etant donné que les responsables de la gestion de bâtiments doivent assurer l'entretien et le fonctionnement des bâtiments dont ils ont la charge, il semble évident qu'il faudrait prendre en considération leurs préoccupations pour construire ou remodeler des bâtiments. Cela apparaît d'autant plus nécessaire que les bâtiments ressemblent de plus en plus à une machine compliquée dotée d'installations et de matériel tels que des systèmes de chauffage et de climatisation fonctionnant toute l'année, des groupes électrogènes de secours, des systèmes automatiques de transport des documents et d'un système informatique interconnecté à l'échelle de l'organisation. Malgré l'intérêt qu'il y aurait, du point de vue de l'efficacité, à consulter les chargés de la gestion des bâtiments, il arrive trop fréquemment que ceux-ci soient planifiés, construits ou remodelés sans que l'on ait sollicité ou obtenu le concours des fonctionnaires intéressés. Dans plusieurs cas, des organismes des Nations Unies ont dû s'efforcer de s'adapter à des bâtiments conçus par d'autres pour des usages tout à fait différents. Il est évident que si le processus de conception et de planification était dirigé par l'organisation elle-même avec la collaboration des responsables de la gestion des bâtiments, cela aurait une influence favorable sur le rôle de ces derniers ainsi d'ailleurs que sur l'efficacité de l'organisation.

20. De graves problèmes peuvent se poser lorsqu'il n'est pas tenu compte des préoccupations relatives à la gestion des bâtiments dans la conception de ces derniers. Dans le cas du bâtiment principal de l'OMS, sa mauvaise orientation par rapport au soleil ajoutée à sa lourde façade de verre et d'aluminium font qu'il est pratiquement impossible de régler convenablement la température. Les problèmes rencontrés au CIV du fait que le matériel installé à l'origine n'était pas standard ont déjà été évoqués. Quant au Palais des Nations à Genève, il a été carrément décrit comme l'un des bâtiments qui, dans le monde, présentait le plus de dysfonctionnements. Même le nouveau bâtiment de l'ONUG présente de graves imperfections qui ont une incidence sur toute sa gestion, en particulier un manque cruel d'espace pour l'entreposage, des locaux mal conçus pour les ateliers et des planchers ne pouvant pas supporter des charges suffisantes.

21. Il y a cependant des points plus positifs, comme l'a montré, récemment, l'exemple de la modification par l'OMPI de l'immeuble des BIRPI; dans ce cas, la Section des bâtiments et de l'entretien a participé activement au processus de conception. Etant donné que le remodelage impliquait le remplacement de la façade en verre, la construction d'un nouvel étage et l'installation d'un système de climatisation, il était évident que le concours des responsables de la gestion des bâtiments s'imposait.

RECOMMANDATION No 3 : AVANTAGES COMPARES DES ENTREPRENEURS EXTERIEURS ET DU PERSONNEL "MAISON"

LES RESPONSABLES DE LA GESTION DES BATIMENTS DEVRAIENT REEXAMINER PERIODIQUEMENT LE DOSAGE ENTRE L'EMPLOI DE MEMBRES DU PERSONNEL DE L'ORGANISATION ET LE RECOURS A DES ENTREPRENEURS EXTERIEURS POUR ASSURER LES SERVICES CONCERNANT LES BATIMENTS ET CE EN SE PLACANT DU TRIPLE POINT DE VUE DE L'EFFICACITE, DE LA FIABILITE ET DE LA RENTABILITE. LORSQUE L'OPTION CHOISIE EST CELLE DU RECOURS A DES ENTREPRENEURS EXTERIEURS, LES RESPONSABLES DE LA GESTION DES BATIMENTS DEVRAIENT VEILLER A CE QUE LES TRAVAUX SOIENT EFFECTUES DE MANIERE EFFICACE ET RATIONNELLE EN ORGANISANT REGULIEREMENT DES INSPECTIONS PAR DES MEMBRES DU PERSONNEL DE L'ORGANISATION COMPETENTS ET DIGNES DE CONFIANCE, EN FAISANT FIGURER DANS LES CONTRATS DES CLAUSES EXECUTOIRES PREVOYANT DES PENALITES EN CAS DE NON-EXECUTION ET EN OUVRANT UNE LIGNE DIRECTE POUR RECUEILLIR LES PLAINTES DU PERSONNEL.

22. Une question fondamentale qui se pose à la plupart des responsables de la gestion du bâtiment est de savoir comment déterminer le dosage optimal entre l'utilisation du personnel "maison" et le recours à des entrepreneurs extérieurs. Dans la pratique, la quasi-totalité des organisations font appel à des degrés divers aux services d'entrepreneurs extérieurs pour le nettoyage, le lavage des vitres, les réparations des ascenseurs, l'inspection des avertisseurs d'incendie et des détecteurs de fumée et les travaux d'entretien, ainsi que pour certains travaux spécialisés qui ne relèvent pas de la compétence du personnel de l'organisation. L'OACI constitue un cas extrême en ce sens que pratiquement tout le travail de gestion des bâtiments est effectué par une société immobilière.

23. En règle générale, l'attribution des contrats de services pour les bâtiments se fait conformément à une procédure d'appel d'offres définie dans le règlement financier et les règles de gestion financières des organisations. La formule habituelle est celle de la mise en concurrence et l'adjudication peut être publique ou être subordonnée à une certification préalable. Le plus souvent, les contrats sont attribués pour une période déterminée ou pour l'exécution d'une tâche précise. Dans de nombreux cas, il n'est pas nécessaire d'adjuger le marché au moins disant à moins que l'on ne s'attende à des prestations de qualité égale de la part des différents soumissionnaires. Quelles que soient les modalités pratiques, ce qui est important est que le contrat incite fortement l'entrepreneur à fournir des prestations d'une qualité conforme ou supérieure à ce qui est exigé. C'est pourquoi certaines organisations ont fait figurer dans leurs contrats des clauses pénales prévoyant des sanctions, généralement financières, à l'encontre des entrepreneurs en cas de non-exécution des tâches prescrites ou de prestations d'une qualité inférieure à la normale. Dans l'ensemble, les clauses pénales ont été très utiles pour garantir des normes d'exécution convenables.

24. Les considérations de coût jouent un rôle essentiel dans les décisions concernant la sous-traitance. Les organisations doivent vérifier en permanence s'il est avantageux, du point de vue du rapport coût-efficacité, de recourir aux services d'entrepreneurs extérieurs. La plupart ont constaté que dans les pays développés, il n'était pas possible d'établir une comparaison significative à l'échelle du système des coûts réalisables car les taux

de rémunération et les pratiques professionnelles variaient d'une ville à l'autre. A New York, par exemple, le marché du travail est très concurrentiel et le système des appels d'offres permet d'obtenir des tarifs intéressants. En Europe occidentale, en revanche, le marché du travail est plus tributaire de la cartélisation et n'est donc pas aussi concurrentiel qu'aux Etats-Unis. Dans une ville européenne, les organisations ont commencé par confier les principales tâches d'entretien à des entrepreneurs locaux. Au bout de plusieurs années, les coûts élevés et la médiocre qualité des prestations les ont contraintes à remplacer ces entrepreneurs extérieurs par des membres de leur personnel, ce qui s'est traduit par des économies nettes ainsi que par une plus grande souplesse de fonctionnement car les employés de l'organisation chargés de l'entretien connaissaient bien les bâtiments et ont pu de ce fait mettre au point des méthodes efficaces pour les interventions courantes. Dans d'autres endroits d'Europe où les taux de rémunération sont inférieurs au barème des traitements de l'Organisation des Nations Unies, le recours à des entrepreneurs extérieurs est souvent apparu comme la meilleure solution.

25. Lorsque des bâtiments sont situés dans une même ville et que les conditions sont les mêmes pour tous, il est possible de tirer des conclusions avec davantage de confiance. Selon une étude de gestion effectuée par l'OMS, la comparaison des frais d'entretien des bâtiments de l'OMS, de Nestlé, du BIT et du Palais des Nations démontre qu'une politique favorable à la sous-traitance accroît la possibilité d'abaisser les coûts car elle permet d'une part d'avoir un choix plus large pour entreprendre les travaux et d'autre part de ne pas se retrouver avec une main-d'oeuvre interne inutilisée ou d'éviter d'avoir à créer des tâches relativement moins importantes pour pouvoir utiliser cette capacité inemployée, ce qui entraînerait une augmentation des dépenses */.

26. De nombreux responsables de la gestion de bâtiments ont appelé l'attention des Inspecteurs sur le fait qu'une supervision par des membres du personnel des organisations était essentielle pour tirer le meilleur parti de l'utilisation d'entrepreneurs extérieurs. Le cahier des charges est certes important mais il n'est pas suffisant. Les responsables de la gestion des bâtiments doivent veiller au respect des spécifications des programmes et évaluer les résultats. Quelques organisations (par exemple, l'ONUG) ont sollicité le concours du personnel en mettant à sa disposition des lignes directes permettant de porter rapidement les plaintes à l'attention des responsables lorsque le nettoyage et les travaux laissent à désirer. Cette formule est très efficace en particulier lorsqu'elle s'inscrit dans le cadre du processus des rondes d'inspection quotidiennes effectuées pour vérifier les résultats. Une autre méthode consiste à associer le personnel et les visiteurs à l'entretien des bâtiments en diffusant des demandes de coopération et des notes incitant à adopter un comportement responsable afin de contribuer à réduire au minimum les problèmes d'entretien et de nettoyage.

*/ OMS, Gestion des bâtiments au siège, Rapport d'étude de gestion, No 114, mai 1983, p. 33 du texte anglais. On trouvera une analyse des recettes et dépenses concernant les immeubles de bureaux dans des villes des Etats-Unis dans le document intitulé "1990 BOMA Experience Exchange Report", Building Owners and Managers Association International (BOMA), 1990, Washington, D.C., Etats-Unis d'Amérique.

27. S'il est vrai que de façon générale, la sous-traitance permet de réduire les coûts, il n'en reste pas moins qu'elle présente des avantages et des inconvénients. Pour ce qui est des avantages, elle permet souvent de mieux utiliser le personnel (et d'éviter les sureffectifs) ainsi que de faire des économies. En revanche, elle a notamment pour inconvénients d'imposer une dépendance excessive à l'égard de personnels ne relevant pas directement des responsables de la gestion des bâtiments et de restreindre les possibilités d'action, en particulier pour répondre à des exigences inhabituelles ou faire face à des situations d'urgence. Cela signifie que chaque responsable doit décider à intervalles réguliers quel est pour son organisation le dosage optimal entre la sous-traitance et le maintien d'une main-d'oeuvre "interne".

RECOMMANDATION NO 4 : REUNIONS DES RESPONSABLES DE LA GESTION DE BATIMENTS

LE COMITE CONSULTATIF POUR LES QUESTIONS ADMINISTRATIVES DU CAC DEVRAIT PREVOIR UN PROGRAMME DE REUNIONS PORTANT SUR LES QUESTIONS IMPORTANTES RELATIVES A LA GESTION DES BATIMENTS DE FACON QUE LES RESPONSABLES DE CETTE GESTION PUISSENT LES ETUDIER ET QUE, PARALLELEMENT, ILS SOIENT EN MESURE D'ECHANGER DES VUES ET DE TIRER PROFIT DE LEUR EXPERIENCE RESPECTIVE.

28. Les réunions d'experts sont souvent considérées comme l'une des activités les plus inefficaces du système des Nations Unies. Du fait précisément qu'il s'agit d'experts, les responsables du contrôle budgétaire et les organes délibérants ont du mal à évaluer l'utilité des sessions périodiques qui se tiennent depuis des années et qui ont fini par être considérées comme des avantages accessoires permanents attachés à certaines fonctions ou certaines personnes.

29. Cela dit, les Inspecteurs considèrent que des échanges de vues et d'informations entre responsables de la gestion des bâtiments peuvent être très bénéfiques car, bien que la structure et l'agencement des bâtiments dont ils ont la charge présentent de grandes différences, ils ont un certain nombre de responsabilités de base identiques. Ils ont des préoccupations communes dans des domaines de la gestion des bâtiments tels que la sous-traitance, l'assurance, la sécurité, la formation technique et les technologies.

30. De l'avis des Inspecteurs, le Comité consultatif pour les questions administratives du CAC est, dans le système des Nations Unies, l'organe le plus qualifié et le mieux placé pour déterminer les questions importantes touchant la gestion des bâtiments et pour établir un calendrier de réunions auxquelles participeraient les responsables de cette gestion afin de résoudre les problèmes de la manière offrant le meilleur rapport coût-avantages. Une retombée accessoire mais utile de ces réunions est que, de façon générale, elles peuvent encourager à apporter des améliorations dans le domaine de la gestion, aider à réaliser des économies sur le budget de fonctionnement et peut-être même favoriser des accords de coopération grâce à l'interaction directe des responsables de la gestion des bâtiments.

