

**GESTION DES BÂTIMENTS:
PRATIQUES DE CERTAINES ORGANISATIONS DU SYSTÈME
DES NATIONS UNIES PERTINENTES POUR LA RÉNOVATION
DU SIÈGE DE L'ONU**

Document établi par

Francesco Mezzalama

Corps commun d'inspection



**Genève
2001**

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Sigles	iv	
Résumé analytique: objectifs, conclusions et recommandations		v
I. INTRODUCTION	1-5	1
II. LES CONTRIBUTIONS ANTÉRIEURES DU CCI CONCERNANT DIVERS ASPECTS DE LA GESTION DES INSTALLATIONS PERTINENTS DANS L'OPTIQUE DU PLAN DIRECTEUR RELATIF AU SIÈGE DU L'ONU	6-11	2
A. Rapports du CCI sur l'utilisation des locaux à usage de bureaux (1974 et 1975).....	6-9	2
B. Rapport du CCI sur la gestion des bâtiments dans le système des Nations Unies (1993).....	10-11	2
III. L'ENTRETIEN DES BÂTIMENTS ET LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT DANS DIFFÉRENTES ORGANISATIONS DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES	12-51	3
A. Anticiper les besoins en matière d'entretien systématique courant et préventif et de dépenses d'équipement	13-35	3
B. Les projet de restauration et d'amélioration des bâtiments du Siège de l'UNESCO	36-51	6
IV. LE FINANCEMENT DES TRAVAUX D'ENTRETIEN ET D'ÉQUIPEMENT	52-74	9
V. L'UTILISATION RATIONNELLE DES LOCAUX À USAGE DE BUREAUX PAR LES UNITÉS ADMINISTRATIVES DU SECRÉTARIAT	75-90	12
A. Utiliser les outils de gestion modernes.....	75-82	12
B. Saisir l'occasion offerte par les projets d'équipement pour réexaminer les critères de répartition des locaux à usage de bureaux et les faire respecter.....	83-90	13
Annexe		15

SIGLES

AIEA	Agence internationale pour l'énergie atomique
CCI	Corps commun d'inspection
CCQA (FB)	Comité consultatif pour les questions administratives (questions financières et budgétaires)
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CIV	Centre international de Vienne
FIDA	Fonds international de développement agricole
FIPOI	Fondation des immeubles pour les organisations internationales
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
HQF	Fonds d'utilisation des locaux du Siège (de l'UNESCO)
OIT	Organisation internationale du Travail
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
ONUV	Office des Nations Unies à Vienne
OPS	Organisation panaméricaine de la santé
OTICE	Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires
PAM	Programme alimentaire mondial
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UPU	Union postale universelle

RÉSUMÉ ANALYTIQUE: OBJECTIFS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Objectifs:

Examiner les problèmes opérationnels et financiers de gestion des bâtiments soulevés par la rénovation des bâtiments du Siège de l'Organisation des Nations Unies à la lumière des pratiques de gestion de certaines organisations du système des Nations Unies;

Aider les États Membres et le Secrétariat à étudier les mesures à prendre pour que les locaux du Siège de l'Organisation des Nations Unies fassent l'objet en temps voulu et de manière systématique des travaux d'entretien et des gros travaux d'amélioration requis.

CONCLUSIONS

- A. La plupart des organisations du système des Nations Unies ont des difficultés à dégager des ressources suffisantes pour assurer l'entretien systématique de leurs bâtiments et faire face aux dépenses d'équipement nécessaires (par. 16).
- B. Il y a six ans que le Corps commun d'inspection (CCI), lançant un cri d'alarme¹, a déclaré qu'à moyen et à long terme il s'avérerait à la fois dangereux et onéreux de négliger, du fait d'un manque de fonds chronique, l'entretien systématique des équipements de l'Organisation (par. 10 et 11).
- C. Le Secrétaire général, dans ses observations sur le rapport du CCI², a exprimé le même point de vue. Le rapport, toutefois, n'a pas été examiné par l'Assemblée générale (par. 10).
- D. La plupart des organisations du système des Nations Unies étudiées par les Inspecteurs sont d'avis qu'un entretien systématique continu et préventif est une nécessité et représente une dépense inévitable, marque d'une bonne gestion, qui permet de combattre au fur et à mesure la dégradation structurelle des bâtiments due au vieillissement et à l'usure des équipements et des installations (par. 15).
- E. En cette période de restrictions budgétaires prolongées, où la rareté des ressources oblige à arbitrer entre des besoins concurrents et où l'on observe une tendance marquée à sacrifier toutes sortes de dépenses autres que les dépenses de programme, il est nécessaire que l'Organisation des Nations Unies réexamine la politique budgétaire qu'elle applique en matière de dépenses d'entretien et dépenses d'équipement relatives aux bâtiments (par. 19).
- F. En raison des différences importantes qui existent entre les organisations du système des Nations Unies considérées et du caractère particulier de chaque cas, il n'est pas possible d'établir ou de recommander pour l'entretien des bâtiments un niveau de dépenses qui soit valable à l'échelle du système tout entier et dans tous les cas (par. 21).
- G. Les organisations du système des Nations Unies ont habituellement pour pratique, bien que le principe de l'inviolabilité de leurs locaux soit reconnu, de se conformer volontairement aux règles de construction locales en matière de sécurité, de respect de l'environnement, de protection contre l'incendie et d'économies d'énergie (par. 22 et 23).
- H. Selon l'Accord relatif au Siège de l'Organisation des Nations Unies, en l'absence de règles de construction spécifiques édictées par l'Organisation, les règles de construction locales doivent s'appliquer aux bâtiments du Siège de l'ONU (par. 23).
- I. Dans le cas de grands projets de rénovation ou de construction, les organisations du système des Nations Unies font appel au concours du pays hôte pour obtenir de celui-ci des avis, des prêts et divers apports en espèces ou en nature. Bien que d'ampleur variable, un tel concours est indispensable et devrait continuer à être fourni (par. 27 à 31).
- J. La pratique des organisations du système des Nations Unies montre que les gros travaux complexes d'équipement nécessitent des compétences et une expérience spécialisées. Cette observation est particulièrement pertinente pour ce qui est de la supervision de l'exécution du plan directeur relatif au Siège de l'ONU (par. 32 à 34).
- K. L'Organisation aurait aussi besoin d'un dispositif financier institutionnalisé lui permettant de faire face aux dépenses d'équipement majeures qui ne peuvent pas être absorbées dans le cadre du budget-programme biennal ordinaire.

¹ A/49/560 du 20 octobre 1994.

² A/50/753 du 13 novembre 1995, par. 2, 4 et 5.

À cet effet, l'ONU devrait examiner la possibilité de suivre la pratique, ayant fait ses preuves, de certaines organisations du système qui ont un fonds pour les bâtiments ou fonds immobilier, alimenté par des ressources d'origines multiples: contributions annuelles, excédents budgétaires, recettes accessoires, recettes provenant de la location de bureaux (par. 69 à 74).

L. Le processus de réforme et de modernisation du Secrétariat de l'ONU actuellement en cours devrait englober la gestion des bâtiments. À cet effet, il conviendrait d'élaborer un système de mesure des coûts afférents à l'entretien des bâtiments, l'idée de base étant que les locaux à usage de bureaux ne sont pas une ressource gratuite: c'est une ressource rare, dont il faut faire un usage optimal (par. 75 à 78).

M. L'exécution de travaux de remise en état, de rénovation et de transformation au Siège de l'ONU offre une occasion exceptionnelle de revoir et d'améliorer la gestion des locaux du Siège à usage de bureaux, qui est caractérisée actuellement par une répartition des bureaux irrationnelle et même abusive: cela se traduit par le surpeuplement de certains bureaux (où le personnel travaille dans de mauvaises conditions), pendant que de grands bureaux sont à moitié vides (par. 83 à 88).

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1: L'Assemblée générale devrait, dans le contexte du plan directeur, faire le bilan de la pratique existante et définir une politique de gestion et d'entretien des bâtiments de l'ONU fondée sur la proposition présentée par le Secrétaire général. (Voir par. 19 et 20)

Recommandation 2: Le Secrétariat de l'ONU devrait prendre des mesures de mise en conformité totale de ses bâtiments avec les règles de construction locales, en vue de garantir la sûreté, la sécurité et la salubrité du milieu de travail au Siège de l'Organisation. (Voir par. 25)

Recommandation 3: Le soutien financier et non financier du gouvernement du pays hôte et des autorités locales devrait être sollicité et encouragé pour l'exécution du projet actuel de rénovation et d'amélioration des bâtiments du Siège de l'ONU. (Voir par. 31)

Recommandation 4: Le Secrétaire général devrait veiller à ce que la Division de la gestion des installations du Bureau des services centraux d'appui dispose de suffisamment de personnel possédant les compétences professionnelles requises pour pouvoir superviser l'exécution du plan directeur. (Voir par. 34)

Recommandation 5: L'Assemblée générale devrait prier le Secrétaire général d'effectuer une étude de faisabilité relative à la création d'un fonds des bâtiments/fonds immobilier qui serve à financer les gros travaux de réparation, de rénovation, de modernisation et de remplacement des équipements. (Voir par. 74)

Recommandation 6: Le Secrétaire général devrait faire rapport à l'Assemblée générale sur l'utilisation des outils de gestion modernes tels que l'informatique ainsi que d'un système de mesure des coûts qui permette de calculer les coûts de fonctionnement des locaux à usage de bureaux par unité administrative du Secrétariat. (Voir par. 82)

Recommandation 7: Dans l'optique du plan directeur, le Secrétaire général devrait faire rapport sur la gestion des locaux à usage de bureaux, en indiquant le cas échéant les modifications à apporter aux normes d'occupation de ces locaux. (Voir par. 89)

Recommandation 8: Le Secrétaire général devrait réviser les normes et critères de répartition des locaux à usage de bureaux au Siège de l'ONU et dans les autres lieux d'affectation et veiller à leur respect, de manière à éviter toute discrimination et toute contestation. (Voir par. 90)

I. INTRODUCTION

1. Le Corps commun d'inspection (CCI) a inscrit la présente étude à son programme pour l'an 2000 à la suite d'une suggestion que lui a transmise le Département de la gestion du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Les Inspecteurs ont examiné les problèmes relatifs à la gestion des bâtiments du Siège de l'ONU en tenant dûment compte des préoccupations des fonctionnaires du Secrétariat ayant participé à l'élaboration du rapport du Secrétaire général intitulé Plan directeur³. Le présent rapport a été établi par le CCI en consultation avec le Département de la gestion, en particulier avec le Bureau des services centraux d'appui.
2. Le champ du rapport est limité: il ne s'agit pas d'une étude systématique sur la gestion des bâtiments en général dans le système des Nations Unies, mais d'une étude de cas, concernant la gestion des bâtiments du siège dans certaines organisations du système des Nations Unies, et centrée plus particulièrement sur la gestion des bâtiments du Siège de l'ONU. C'est la raison pour laquelle les Inspecteurs ne se sont pas penchés sur la gestion des bâtiments dans les lieux d'affectation autres que le siège des organisations étudiées, ni sur des problèmes connexes tels que la coordination de la gestion des immeubles entre plusieurs lieux d'affectation d'une même organisation, ou entre plusieurs organisations du système.
3. Le CCI s'est renseigné sur les pratiques d'un certain nombre d'organisations du système des Nations Unies en matière de gestion des bâtiments et a analysé leur expérience en ce domaine. Le critère qui a présidé au choix des organisations retenues est celui de la pertinence de leurs pratiques et de leur expérience pour le problème que posent actuellement les bâtiments du Siège de l'ONU. Les informations nécessaires ont été recueillies auprès des organisations par questionnaire. Les Inspecteurs se sont rendus au siège de plusieurs organisations pour apprécier plus clairement leurs problèmes et identifier les points forts de leur gestion. Durant ces visites, les fonctionnaires responsables compétents ont fourni aux Inspecteurs des renseignements sur leurs pratiques de gestion, comparées à celles d'autres organisations du système des Nations Unies et du secteur privé. Le but était de disposer de repères au regard desquels évaluer la pratique de l'Organisation des Nations Unies, s'agissant de la budgétisation des dépenses d'entretien des bâtiments, de l'utilisation des techniques informatiques et de l'application d'un système de mesure des coûts. Les renseignements fournis par ces fonctionnaires ont été précieux, et le Corps commun d'inspection leur sait gré du concours sans réserve qu'ils lui ont apporté en temps voulu.
4. Les Inspecteurs ont analysé les problèmes essentiels posés par la gestion des bâtiments, notamment celui du financement des gros travaux d'équipement. Ils ont tenu compte à cet égard de la pertinence de ces problèmes pour le plan directeur, ainsi que de l'utilité d'une telle analyse pour l'examen dont le plan fait l'objet de la part États Membres.
5. Le Corps commun d'inspection exprime sa gratitude à M. Andrzej T. Abraszewski, ancien Inspecteur du CCI, actuellement membre du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, qui est en grande partie à l'origine du présent rapport et qui a participé activement à son élaboration.

³ A/55/117.

II. LES CONTRIBUTIONS ANTÉRIEURES DU CCI CONCERNANT DIVERS ASPECTS DE LA GESTION DES INSTALLATIONS PERTINENTS DANS L'OPTIQUE DU PLAN DIRECTEUR RELATIF AU SIÈGE DE L'ONU

A. Rapports du CCI sur l'utilisation des locaux à usage de bureaux (1974 et 1975)⁴

6. Le CCI a produit en 1974 un rapport sur l'utilisation des locaux à usage de bureaux au Siège de l'Organisation des Nations Unies⁵. La conclusion de ce rapport était que les normes d'occupation des locaux étaient généralement satisfaisantes mais qu'on pouvait encore les améliorer en réduisant le nombre d'administrateurs des classes P-1 à P-3 qui occupaient un bureau individuel. Dans certains secteurs, en revanche, les locaux occupés par des agents des services généraux étaient gravement surpeuplés. Les Inspecteurs ont noté dans leur rapport qu'une amélioration de la gestion et de la planification des locaux s'imposait; le problème, en particulier, de disponibilités à long terme en locaux à usage de bureaux exigerait une décision de l'Assemblée générale.

7. Le CCI appelait l'attention sur le fait que les décisions prises par le Bureau des services généraux en matière de gestion des locaux à usage de bureaux étaient souvent contestées au sein du Secrétariat et il demandait que l'autorité du Bureau soit renforcée pour tout ce qui avait trait à cette question. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) a été d'avis, comme les Inspecteurs, qu'il fallait éviter les querelles interminables et qu'il était indispensable de renforcer l'autorité du Bureau des services généraux en la matière⁶.

8. Au sujet des locaux à usage de bureaux fournis au personnel extrabudgétaire⁷, le CCI a fait observer dans son rapport de 1975 que c'était un des éléments de la question de la répartition «dépenses d'appui» au titre des activités extrabudgétaires. Il a relevé que ce problème des locaux mis à la disposition du personnel extrabudgétaire ne faisait pas l'objet d'un traitement uniforme dans tout le système des Nations Unies.

9. Eu égard à ces rapports, les Inspecteurs sont d'avis que la question de la répartition des locaux à usage de bureaux et des coûts d'utilisation de ces locaux n'a pas retenu toute l'attention qu'elle mérite. Une répartition inadéquate des locaux à usage de bureaux se traduit par de mauvaises conditions de travail, pouvant susciter sur les lieux de travail des querelles qui entraînent des pertes de temps et nuisent à l'efficacité. Une mauvaise évaluation des coûts afférents aux bureaux attribués peut avoir pour effet de faire subventionner des activités extrabudgétaires par le budget ordinaire, sous forme d'un financement partiel des locaux affectés au personnel extrabudgétaire. L'importance de ces deux problèmes a été jusqu'ici sous-estimée, de sorte qu'ils n'ont pas reçu l'attention voulue (voir chap. V du présent rapport).

B. Rapport du CCI sur la gestion des bâtiments dans le système des Nations Unies (1993)⁸

10. Entre autres conclusions et recommandations formulées par le CCI, dans son rapport de 1993 sur la gestion des bâtiments dans le système des Nations Unies⁹, deux points présentent une pertinence particulière pour ce qui est de la situation des installations du Siège de l'ONU. Premièrement, les Inspecteurs avaient averti qu'il pouvait s'avérer à la fois dangereux et onéreux de négliger l'entretien systématique des installations d'une organisation, négligence due en l'espèce à l'insuffisance chronique de moyens financiers (par. 3 et 11). Le Secrétaire général s'est associé à ce point de vue dans ses observations sur le rapport du CCI¹⁰, lequel, toutefois, n'a pas été examiné par l'Assemblée générale des Nations Unies.

11. Deuxièmement, le CCI faisait observer dans son rapport que les organisations du système des Nations Unies auraient aussi besoin d'un dispositif financier institutionnalisé leur permettant de faire face aux dépenses d'équipement lourdes qui ne peuvent pas être absorbées dans les budgets-programmes biennaux. Se référant à la pratique des organismes ayant leur siège à Vienne et du Gouvernement autrichien, ainsi qu'à celle de l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS), le CCI recommandait la création de fonds pour les bâtiments, alimentés par des versements annuels systématiques (par. 18). Le rapport, toutefois, ne développait pas davantage cette idée novatrice, et ne donnait pas d'autres précisions sur les sources de financement de ces fonds (excédents budgétaires, recettes provenant de loyers ou autres recettes, contributions volontaires, etc.) ni sur leurs modalités de fonctionnement et de strict contrôle des décaissements.

⁴ Documents A/9854 et A/10279 (JIU/REP/74/6 et JIU/REP/75/6).

⁵ A/9854 (JIU/REP/74/6).

⁶ A/31/8/Add.4, par. 11.

⁷ A/10279.

⁸ A/49/560.

⁹ Ibid.

¹⁰ Voir note 2.

III . L'ENTRETIEN DES BÂTIMENTS ET LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT DANS DIFFÉRENTES ORGANISATIONS DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES

12. L'expression «dépenses d'équipement» s'entend des dépenses relatives aux gros travaux de rénovation, de modernisation et de construction ainsi qu'aux projets majeurs d'équipement informatique, qui ajoutent de la valeur aux installations considérées. Cette expression n'inclut pas, en général, les dépenses relatives à l'entretien régulier courant, qui ne modifie pas la valeur comptable des bâtiments en cause. L'analyse de la pratique des organisations du système des Nations Unies en matière de dépenses d'équipement et d'entretien a permis au CCI d'identifier deux modes d'approche fondamentaux, qui sont exposés dans les sections A et B ci-après.

A. Anticiper les besoins en matière d'entretien systématique courant et préventif et de dépenses d'équipement

Définir une politique budgétaire applicable à la gestion des bâtiments

13. Les Inspecteurs ont analysé les modalités de financement des travaux d'entretien et de réparation en vigueur dans certaines organisations du système des Nations Unies. Selon ce qu'ils ont constaté, les travaux d'entretien et les réparations qui n'entraînent pas de modification de la valeur comptable des bâtiments sont financés par des paiements au comptant, le plus souvent dans le cadre du budget ordinaire et à l'occasion par prélèvement sur des comptes spéciaux, tandis que les dépenses d'équipement correspondant à des travaux majeurs d'amélioration ou de construction emportant addition ou création de valeur comptable sont financées au moyen de paiements au comptant par prélèvement sur des comptes spéciaux, de paiements différés prévus au budget ordinaire (remboursement échelonné de prêts), ou d'une combinaison de ces deux modalités, ainsi qu'il sera expliqué en détail aux paragraphes 69 à 71.

14. La plupart des organisations du système des Nations Unies auxquelles les Inspecteurs se sont adressés en vue de l'élaboration du présent rapport ont souligné qu'il importait de prévoir des ressources budgétaires suffisantes pour assurer l'entretien courant. Il fallait aussi, à leur avis, que les secrétariats planifient les travaux d'entretien préventif et les dépenses d'équipement des années à l'avance, pour laisser aux organes intergouvernementaux compétents le temps d'examiner les plans établis et s'assurer de leur acceptation et de l'ouverture des crédits budgétaires correspondants.

15. Bien qu'aucune politique formelle n'ait été définie en la matière, il est tacitement entendu entre les États membres et le secrétariat de la plupart des organisations du système des Nations Unies que les installations appartenant à ces organisations constituent des actifs de grande valeur qui doivent être convenablement entretenus pour ne pas se déprécier. Aussi, à l'exception de l'ONU, ces organisations ont-elles évité d'opérer des coupes majeures dans leurs budgets de gestion des bâtiments, même en période de restrictions budgétaires. Leur principe implicite de gestion est qu'une gestion rationnelle et efficiente des ressources de l'organisation suppose un entretien continu et préventif des installations et la réalisation des travaux d'amélioration nécessaires pour les mettre en conformité, le cas échéant, avec la réglementation locale en matière d'économies d'énergie, de sécurité de l'environnement et de prévention des incendies. Il est reconnu que le fait de différer pendant des années les travaux de maintenance requis ou de négliger l'entretien peut avoir pour effet cumulatif de rendre nécessaires par la suite d'énormes dépenses, que les budgets ordinaires ne peuvent absorber.

16. Néanmoins, les fonctionnaires des organisations du système des Nations Unies interrogées ont indiqué qu'en cette période de restrictions budgétaires, où les ressources se raréfient face à des besoins concurrents et où il existe une tendance marquée à sacrifier toutes les activités qui ne sont pas des activités de programme, il devient de plus en plus difficile de dégager des ressources suffisantes pour faire face aux charges d'entretien régulier et aux dépenses d'équipement. Il convient de noter à cet égard que la charge que représente pour les organisations du système des Nations Unies l'entretien des bâtiments vieillissants leur appartenant pose désormais un problème dans l'ensemble du système et que sa solution exige une démarche coordonnée. À la dernière réunion en date du Comité consultatif pour les questions administratives (questions financières et budgétaires) (CCQA(FB)), tenue en août 2000, le Comité consultatif a décidé d'examiner à sa session suivante la question de définition d'une politique budgétaire relative aux dépenses d'équipement. Un groupe de travail composé de la FAO, de l'UIT, de l'UPU, du PAM et du FIDA, au sein duquel le PAM fait fonction d'organisme coordonnateur, a été chargé d'établir à ce sujet un document qui servira de base aux discussions.

17. La négligence persistante dont a souffert l'entretien des bâtiments du Siège de l'ONU est un exemple notable de mauvaise gestion dans la pratique des organisations du système des Nations Unies. Le Secrétariat avait bien, dans le passé, fait un effort d'entretien préventif et mis en place des mécanismes de contrôle et un système d'inspection, mais son action dans ce domaine n'a eu qu'une ampleur limitée. Dans un contexte de restrictions budgétaires, certains projets d'entretien préventif ont été différés parce que le budget de la gestion des bâtiments se trouvait amputé de certaines ressources, réaffectées à d'autres activités prioritaires.

18. Dans le cas de l'UNESCO cependant, où les bâtiments du siège posent des problèmes similaires, les États membres, le pays hôte et le secrétariat ont su, par un effort concerté, faire face à une grave situation (par. 36 à 50).

19. Les Inspecteurs sont d'avis que l'ONU devrait tirer les leçons de son expérience passée de la gestion des bâtiments, ainsi que de celle de l'UNESCO et d'autres organisations, pour réexaminer sa politique et sa pratique dans ce domaine et, notamment sa politique budgétaire en matière de dépenses d'entretien et de dépenses d'équipement.

20. À l'occasion de l'examen du plan directeur, l'Assemblée générale devrait faire le bilan de la pratique passée et définir une politique de gestion et d'entretien des bâtiments de l'ONU fondée sur la proposition présentée par le Secrétaire général (voir **Recommandation 1**).

21. En ce qui concerne le niveau des ressources à affecter à l'entretien des bâtiments, les Inspecteurs ont consulté des gestionnaires d'immeubles compétents et étudié des cas suffisamment représentatifs de bâtiments gérés par les organisations du système des Nations Unies étudiées. Ils sont arrivés à la conclusion qu'en raison des différences importantes existant entre les organisations considérées et du caractère particulier de chaque cas, il n'est pas possible d'établir et de recommander un paramètre qui soit valable à l'échelle du système tout entier et dans tous les cas, sous la forme d'un pourcentage de la valeur estimée de l'immeuble, pour calculer le montant des ressources à consacrer aux dépenses d'entretien. Les fonctionnaires de certaines organisations ont estimé que de tels paramètres standard, fondés sur une norme en vigueur dans l'industrie du bâtiment, sont utiles à titre de référence, mais d'autres ne sont pas de cet avis. Chaque cas devrait donc être traité séparément par l'organisation concernée du système des Nations Unies.

Conformité aux règles de construction locales en matière de sécurité

22. Les organisations du système des Nations Unies ont habituellement pour pratique, bien que le principe de l'inviolabilité de leurs locaux soit reconnu, de se conformer volontairement aux règles de construction locales en matière de sécurité, de respect de l'environnement, de protection contre l'incendie et d'économies d'énergie. Dans plusieurs organisations du système, des administrateurs de programme ont alerté la haute direction au sujet de problèmes de non-conformité à la réglementation locale, ce qui a amené à prendre des décisions de mise en conformité pour éviter que des problèmes plus graves ne surviennent par négligence. Ces décisions semblent inspirées des accords de siège conclus entre les organisations du système des Nations Unies et les pays hôtes. Ainsi, l'«Accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture relatif au siège de l'UNESCO à ses privilèges et immunités sur le territoire français»¹¹ stipule que les dispositions législatives et réglementaires de la République française sont applicables dans le siège de l'Organisation mais que celle-ci a le droit d'établir des règlements intérieurs applicables dans toute l'étendue de son siège et destinés à y établir les conditions nécessaires à son fonctionnement.

23. S'agissant des locaux du Siège de l'ONU, les Inspecteurs, sur la base des renseignements qui leur ont été fournis, sont arrivés à la conclusion que les règles de construction new-yorkaises devraient, en l'absence de règlements particuliers édictés par l'Organisation, s'appliquer à ces locaux. Cette conclusion est fondée sur les considérations suivantes:

a) L'alinéa b de la section 7 de l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et les États-Unis d'Amérique relatif au Siège de l'ONU (ci-après dénommé «Accord de Siège») énonce que: «Sauf dispositions contraires du présent accord ou de la Convention générale, les lois fédérales, d'État et locales des États-Unis seront applicables à l'intérieur du district administratif»;

b) La section 8 de l'Accord de Siège dispose: «L'Organisation des Nations Unies aura le droit d'édicter des règlements exécutoires dans le district administratif et destinés à y créer, à tous les égards, les conditions nécessaires au plein exercice de ses attributions. Les lois ou règlements fédéraux, d'État ou locaux des États-Unis ne seront pas applicables à l'intérieur du district administratif, dans la mesure où ils seraient incompatibles avec un des règlements que l'Organisation des Nations Unies a le droit d'édicter en vertu de la présente section ...»;

c) À ce jour, il n'a été adopté que quatre règlements dérogeant, au titre de l'exception prévue ci-dessus, aux lois fédérales, d'État et locales. Ces règlements concernent: i) le système de sécurité sociale des Nations Unies; ii) les qualifications requises pour l'exécution de services spécialisés et autres services professionnels à l'ONU; iii) les horaires d'activité des services à l'intérieur du district administratif du Siège; iv) la limitation des dommages-intérêts exigibles à raison d'actes survenant à l'intérieur du district administratif du Siège.

24. À cet égard, les Inspecteurs ont été informés que l'ONU s'emploie à assurer la conformité aux normes architecturales et normes de sécurité des États-Unis par différentes voies, notamment:

a) L'inspection sur rendez-vous, l'Organisation autorisant des inspections par les autorités locales, sur demande et moyennant rendez-vous préalable;

b) Le recours à des vacataires des consultants, l'Organisation engageant des consultants pour inspecter des dispositifs mécaniques ou électriques et en contrôler le fonctionnement et pour faire rapport sur leur état et leur conformité à la réglementation;

¹¹ Accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture relatif au siège de l'UNESCO et à ses privilèges et immunités sur le territoire français, art. 5.

c) L'emploi au sein du Secrétariat de personnel chargé de veiller au respect des normes;

d) Des stipulations contractuelles, l'Organisation imposant aux entreprises de construction l'obligation de se conformer aux réglementations locales, obligation qui est stipulée dans le contrat.

25. Eu égard à ce qui précède, et compte tenu du fait que les bâtiments du Siège de l'ONU ne satisfont plus aux normes modernes minimales concernant la prévention des incendies, la sécurité, les économies d'énergie et la facilité d'accès, ainsi qu'il est signalé dans le plan directeur¹², les Inspecteurs recommandent que le Secrétariat de l'ONU prenne des mesures de mise en conformité avec les règles de construction locales, afin que les bâtiments du Siège de l'ONU offrent un milieu de travail de bonne qualité (voir **Recommandation 2**).

26. Il y a lieu de rappeler que le CCQAB est d'accord avec le Secrétariat de l'ONU sur la nécessité d'instaurer une coordination étroite avec les autorités locales, à toutes les étapes de l'exécution du plan directeur, pour ce qui est du respect des normes sanitaires et de sécurité¹³.

Relations avec les pays hôtes

27. Dans le cas des grands projets de rénovation ou de construction, les organisations du système des Nations Unies étudiées par les Inspecteurs ont fait appel au concours du pays hôte pour obtenir des avis, des prêts et divers apports en espèces ou en nature. Le concours et l'aide indispensables ainsi fournis ont été d'ampleur variable.

28. La *Fondation des immeubles pour les organisations internationales* (FIPOI), fondation créée avec le concours du Gouvernement suisse et régie par le droit suisse, a accordé des prêts sans intérêt à plusieurs organisations internationales ayant leur siège à Genève, telles que l'OIT, l'UIT, l'OMPI et l'OMM. L'UIT a bénéficié d'un prêt sans intérêt de 50 millions de francs suisses, remboursable en 50 ans. L'OMPI a obtenu de la FIPOI deux prêts, respectivement remboursables en 40 ans et 50 ans, pour la construction des bâtiments du Siège de cette organisation. Le Gouvernement suisse a décidé de ne pas lui compter d'intérêts sur ces prêts à partir de janvier 1996. L'OMM a bénéficié d'un prêt sans intérêt de 75 millions de francs suisses, représentant 75 % du coût total de la construction de son nouveau siège. Le prêt accordé à l'OMM est remboursable en 50 ans. L'UPU a, elle aussi, bénéficié d'un prêt à faible taux d'intérêt (3 %), remboursable en 40 ans (sur la période 1981-2020), pour financer la construction de son siège à Berne.

29. Les fonctionnaires de la FAO ont indiqué aux Inspecteurs que le Gouvernement du pays hôte (l'Italie) affectait des crédits généreux à l'entretien des bâtiments de la FAO à l'intérieur du même budget que celui du Palais présidentiel, du Parlement, du Sénat et de la Présidence du Conseil. En outre, le Ministère des travaux publics du Gouvernement italien a la faculté de virer des fonds de ces chapitres du budget à celui de la FAO, qui peut ainsi disposer de ressources supplémentaires si nécessaire. Le Gouvernement italien remplace les équipements qui ont été fournis lors de la création de la FAO à Rome en 1950 et finance l'achat d'équipements supplémentaires, par exemple d'une partie du système de climatisation. Même si cette politique généreuse peut s'expliquer par le fait que les bâtiments de la FAO sont la propriété du pays hôte, la participation active de ce pays à leur gestion mérite une mention spéciale.

30. Le vieillissement des bâtiments du Siège de l'UNESCO, sis à Paris, est pour cette organisation une source de difficultés majeures. Répondant au vœu exprimé par le Directeur général de l'UNESCO, le pays hôte (la France) a mis en place une mission pour décider des travaux de restauration et d'amélioration des bâtiments à envisager. Le Gouvernement a nommé pour s'acquitter de cette tâche un architecte renommé de haut niveau, M. Joseph Belmont, qui est Inspecteur général honoraire de la construction du Gouvernement français. En raison de la similitude des problèmes concernant les bâtiments de l'UNESCO et ceux de l'ONU, la section B du présent chapitre sera consacrée à l'analyse plus détaillée du cas de l'UNESCO, qui pourra servir de référence aux États Membres et au Secrétariat de l'ONU.

31. Rappelant le rôle éminent joué par le Gouvernement du pays hôte ainsi que par la Ville et l'État de New York dans la réalisation du complexe architectural du Siège de l'ONU à New York, qui est une réussite, le CCQAB, dans son récent rapport¹⁴, a préconisé une participation active du Gouvernement hôte et des autorités de la Ville et de l'État à la mise en œuvre du plan directeur, et notamment à son financement. Les Inspecteurs pensent comme le CCQAB qu'il convient de solliciter et d'encourager leur soutien pour l'exécution du projet de rénovation et d'amélioration des bâtiments du Siège de l'ONU en cours (voir **Recommandation 3**).

Importance de l'expertise interne en matière de gestion des bâtiments

32. Les organisations doivent disposer, parmi leur personnel, de spécialistes ayant les connaissances techniques requises pour s'occuper non seulement des projets de construction mais aussi de l'entretien et de l'amélioration des bâtiments. Les Inspecteurs ont noté qu'un certain nombre d'organisations du système des Nations Unies ont à leur disposition une telle expertise interne, assurant un bon entretien des bâtiments et de leurs installations techniques.

¹² A/55/117, par. 32.

¹³ A/55/7/Add.4, par. 6.

¹⁴ A/55/7/Add.4.

Certaines comptent parmi leur personnel des architectes professionnels responsables des bâtiments et prévoient des crédits pour l'emploi permanent de techniciens. Il y a lieu toutefois de mettre en balance les avantages que présente le fait de disposer de cette expertise technique interne pour la gestion des bâtiments et les possibilités d'optimisation des coûts offertes par l'externalisation. Autrement dit, le noyau de compétences techniques spécialisées disponible sur place doit être maintenu à un niveau optimal, au regard des coûts, qui permette une supervision efficace et rentable des tâches externalisées aussi bien que de l'entretien quotidien.

33. La gestion de vastes travaux complexes d'équipement nécessite la présence au Secrétariat de fonctionnaires responsables - notamment d'architectes et autres catégories de personnel technique - ayant un haut niveau de professionnalisme, comme le montre l'expérience d'organisations du système des Nations Unies telles que l'OMM et l'UNESCO. Pendant toute la durée de l'étude et de la construction du nouveau bâtiment du Siège de l'OMM, une équipe spéciale était en place, pour s'occuper de tous les aspects techniques de la construction. Il convient de noter que ce nouveau bâtiment n'est pas seulement remarquable par sa conception esthétique originale, mais aussi par son caractère convivial, sa conformité aux règles locales de sécurité et son haut rendement énergétique, garants d'un milieu de travail fonctionnel et sûr. Quant à l'UNESCO, elle s'est récemment dotée d'une Division du Siège, qui comprend des unités administratives responsables de la rénovation des bâtiments du Siège, de leur entretien et de leur sécurité.

34. Cette observation semble particulièrement pertinente en ce qui concerne la supervision de l'exécution du plan directeur relatif au bâtiment du Siège de l'ONU. Pour assurer une exécution de qualité, économique, performante et efficace du plan, il est indispensable que le Bureau des services centraux d'appui soit doté d'un personnel ayant les compétences techniques voulues. Le Secrétariat doit garder la haute main sur les entreprises auxquelles il fait appel, car un amoindrissement de sa capacité de direction et de maîtrise des activités externalisées retentirait sur l'efficacité de leurs prestations. Comme le CCI l'a expliqué dans un précédent rapport sur l'externalisation¹⁵, celle-ci ne peut donner de bons résultats que si l'Organisation dispose de personnel compétent sur le plan technique pour assurer la surveillance des activités externalisées, s'agissant des délais de livraison ainsi que de la qualité et du coût des produits et services fournis. Les Inspecteurs recommandent donc que le Secrétaire général veille à ce que la Division de la gestion des installations du Bureau des services centraux d'appui dispose des compétences professionnelles requises pour pouvoir superviser l'exécution du plan directeur (voir **Recommandation 4**).

35. On trouvera en annexe un résumé de la situation existant dans différentes organisations du système des Nations Unies en matière de gestion des bâtiments. Pour ce qui est de l'ONU et de l'UNESCO, des renseignements détaillés sur leurs pratiques en la matière sont fournis dans le corps du rapport; aussi ces deux organisations ne sont-elles pas citées dans l'annexe.

B. Le projet de restauration et d'amélioration des bâtiments du Siège de l'UNESCO

36. Le cas du programme de restauration et d'amélioration des bâtiments de l'UNESCO, et notamment du bâtiment principal du Siège sis place de Fontenoy à Paris, dont la construction date de 1958, présente de nombreuses similitudes avec les problèmes que posent actuellement les bâtiments du Siège de l'ONU.

37. Le Siège de l'UNESCO est un édifice historique situé dans un quartier prestigieux de Paris. Un comité international, composé de cinq architectes de classe mondiale, fut constitué pour superviser la construction et la décoration du bâtiment. Le Comité international désigna une équipe chargée de la direction du projet, et les travaux commencèrent en 1955 sous sa surveillance. Trois ans plus tard, en 1958, le bâtiment du Siège était inauguré.

38. En 1952, la Conférence générale de l'UNESCO avait accepté l'offre de 2,025 milliards d'anciens francs français faite par le Gouvernement français pour la construction des bâtiments I, II et III de la place de Fontenoy. En 1960, la Conférence générale autorisa le Directeur général à contracter des emprunts pour agrandir le bâtiment principal. L'UNESCO souscrivit des emprunts en 1960 et en 1970, en application de décisions de la Conférence générale, après avoir essayé en vain d'obtenir des États membres le versement de contributions et/ou l'octroi de prêts à des conditions favorables.

39. Les problèmes auxquels l'UNESCO est actuellement confrontée sont multiples. Premièrement, bien que le bâtiment ait vieilli, il n'a guère été entretenu depuis sa construction. Du fait de la négligence grave dont il a souffert et du peu d'attention porté à son entretien, il est en mauvais état et n'offre pas à ses occupants des conditions de travail et de sécurité satisfaisantes.

40. Deuxièmement, le nombre des États membres est passé de 70 en 1958 à 186 en 2000, et les tâches auxquelles le secrétariat doit faire face se sont accrues et diversifiées en conséquence. Plusieurs projets de construction et d'agrandissement ont été exécutés au coup par coup pour accroître la surface de plancher disponible, mais cela n'a pas suffi à répondre entièrement aux nouveaux besoins.

¹⁵ JIU/REP/97/5, par. 39 à 46.

41. Qui plus est, les bâtiments ne sont pas évolutifs et susceptibles d'adaptation en fonction des modifications structurelles et des besoins du secrétariat de l'UNESCO. L'exécution des activités de programme s'en est en fait trouvée entravée. Bref, le bâtiment n'est plus adapté à son objet.

42. En 1999, le Gouvernement français a mis à la disposition de l'UNESCO un architecte de renom, M. Joseph Belmont, pour mener à bien une mission portant sur: i) la restauration des bâtiments sur le site du Siège de l'UNESCO; ii) leur mise en conformité avec les règlements de sécurité en vigueur; iii) leur intégration à leur environnement; et iv) l'examen de leur capacité d'extension à long terme.

43. Le rapport d'étape de M. Belmont sur la restauration et la valorisation du Siège de l'UNESCO a été soumis au secrétariat de l'UNESCO en juin 1999. Les observations et conclusions qu'il formule vont nettement plus loin que la démarche corrective limitée suivie jusque là par l'UNESCO.

44. La proposition présentée par M. Belmont consiste en un projet unique en trois phases. La première phase comprend une série d'opérations indispensable pour assurer la sécurité des personnes et l'intégrité des constructions. La deuxième phase regroupe des ouvrages nécessaires au fonctionnement et à l'aspect des locaux, et la troisième a trait à l'extension des locaux du Siège par l'annexion d'un certain nombre de locaux ministériels situés sur la place de Fontenoy.

45. Le coût du plan de rénovation des bâtiments du Siège de l'UNESCO établi par M. Belmont se chiffre au total à 131,9 millions de dollars des États-Unis, montant qui se décompose comme suit : a) 21,5 millions de dollars pour la première phase, qui comprend également la mise en place d'une maîtrise d'ouvrage et d'une équipe de direction du projet pour l'exécution des travaux de rénovation; b) 75,4 millions de dollars pour la deuxième phase; et c) 35 millions de dollars pour la dernière phase.

46. Le secrétariat a soumis quatre scénarios de financement, à savoir quatre options d'emprunt comportant des prêts sans intérêt ou des prêts commerciaux à 5 % d'intérêt, remboursables sur une période de 20 à 30 ans et garantis par les États membres, ainsi que d'autres options, telles qu'une augmentation du budget ordinaire devant permettre de financer l'investissement requis sans recourir à l'emprunt, ou la restitution des bâtiments au pays hôte, qui se chargerait alors de leur entretien (selon le «modèle FAO»).

47. En 1999, la Conférence générale de l'UNESCO a examiné la question et adopté une résolution¹⁶ prévoyant les mesures suivantes:

a) Le secrétariat engagera au moins un montant de 6,5 millions de dollars pour la rénovation et la conservation des bâtiments du Siège, en vue du lancement de la phase 1 de la rénovation;

b) Le secrétariat négociera avec les États membres les conditions les plus favorables pour financer la mise en œuvre de la phase 2 et de la phase 3 au moyen de contributions volontaires des États membres ou de prêts sans intérêt, ou selon ces deux modalités combinées;

c) Le secrétariat créera un compte spécial pour regrouper les fonds disponibles quelle que soit leur source, y compris les contributions volontaires en espèces et en nature que les États membres ont été invités à fournir.

48. Il y a lieu de noter à cet égard que le coût total de la phase 1 se chiffant à 21,5 millions de dollars, il reste à trouver les 15 millions de dollars restants. Différentes possibilités ont été envisagées: prêts sans intérêt, prêts commerciaux, augmentation des loyers perçus pour les locaux occupés par des délégations, des réunions ou des séminaires, contributions extrabudgétaires des États membres, etc.

49. Dans un rapport qu'il a présenté à la Conférence générale lors de la session de 1999, le Directeur général de l'UNESCO a mis l'accent sur le rôle particulier qu'il appartient au pays hôte de jouer dans la restauration et la conservation des bâtiments du Siège. Il a déclaré: «[Les] bâtiments du Siège de l'Organisation sont implantés à Paris, capitale de la France. Quoi de plus naturel alors que le pays hôte prête une attention particulière à la conservation et à l'entretien de ces bâtiments?»¹⁷

50. Il convient de souligner que le Gouvernement français a accueilli favorablement les demandes du secrétariat. Il a, on l'a vu, mis en place une mission pour la restauration et la conservation des bâtiments du Siège, mission confiée à M. Belmont. En outre, dans la lettre accompagnant le plan de rénovation des bâtiments du Siège de l'UNESCO qu'il a adressée au Directeur général de l'Organisation, le Premier Ministre français a prié le Directeur général de le tenir au courant de toutes dispositions que prendraient le Conseil exécutif et la Conférence générale de l'UNESCO sur la question des bâtiments. Récemment, le Gouvernement français a confirmé son engagement en faveur de l'exécution des première et deuxième phases du plan en annonçant le versement d'une contribution totale de 28,7 millions de francs français, qui couvrira le coût des travaux requis d'urgence pour assurer la sécurité des bâtiments du Siège, notamment des salles de conférence. Le paiement de cette contribution se fera au cours de l'exercice biennal 2000-2001.

¹⁶ Résolution 76 intitulée *Gestion de l'ensemble des bâtiments de l'UNESCO: rapport du Directeur général et rapport du Comité du Siège*, adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO à sa 30ème session.

¹⁷ Document 30 C/40 de la Conférence générale de l'UNESCO, partie II, par. 3.

Le Gouvernement français a aussi accepté de garantir partiellement le paiement des intérêts que l'UNESCO devra déboursier sur l'emprunt nécessaire pour financer la rénovation. D'autres États membres suivront sans doute cet exemple.

51. Bien que les multiples problèmes que posent les bâtiments du Siège de l'UNESCO soient pour le moment loin d'être réglés, on peut tirer de ce cas une leçon. On notera qu'une coopération efficace et sans heurts a été rendue possible par l'effort concerté qu'ont fait le secrétariat, les États membres et le pays hôte pour trouver en temps opportun une solution au problème. Certes, chaque organisation a son histoire et sa spécificité, mais le succès, en l'occurrence, pourrait bien être subordonné à l'existence d'un effort concerté comme celui qu'illustre le cas de l'UNESCO.

IV. LE FINANCEMENT DES TRAVAUX D'ENTRETIEN ET D'ÉQUIPEMENT

52. Le financement des réparations et améliorations ainsi que des gros travaux d'équipement est un aspect essentiel de la gestion des bâtiments. Ainsi que l'a déjà noté le CCI dans son rapport de 1993 sur la gestion des bâtiments dans le système des Nations Unies¹⁸, l'affectation de ressources insuffisantes au financement de l'entretien finit par aboutir à une dégradation des locaux et des équipements, nécessitant des réparations onéreuses. Les Inspecteurs se sont renseignés sur les modalités de financement des travaux d'entretien, de réparation et d'amélioration des bâtiments, ainsi que des gros travaux d'équipement. Le cas de quatre institutions spécialisées est exposé ci-après aux fins de comparaison avec celui de l'ONU, parce que ces institutions offrent l'exemple de bonnes pratiques de financement de ces deux catégories de dépenses.

Organisation mondiale de la santé (OMS)

53. À sa vingt-troisième session, en 1970, l'Assemblée mondiale de la santé a décidé de créer un Fonds immobilier, en remplacement d'un fonds de roulement pour les opérations immobilières¹⁹. Le Fonds immobilier a pour objet de couvrir les dépenses afférentes: i) à l'entretien, aux réparations et au réaménagement des logements destinés au personnel; ii) aux grosses réparations et aux transformations à faire dans les bâtiments existants de l'OMS à usage de bureaux; iii) à la construction de bâtiments ou à l'agrandissement de bâtiments existants; iv) à l'acquisition des terrains qui peuvent être nécessaires.

54. Le Fonds est réapprovisionné ou augmenté au moyen de recettes occasionnelles affectées à cet objet par l'Assemblée mondiale de la santé. Ces affectations de recettes occasionnelles donnent lieu à un vote distinct du vote sur le budget de l'exercice considéré. Les fonctionnaires de l'OMS ont indiqué que les bonnes pratiques du secteur privé en matière de financement de la gestion des bâtiments servent de modèle pour le fonctionnement du Fonds immobilier.

55. De sa création à 1997, le Fonds immobilier a alloué des ressources se montant à 57,8 millions de dollars aux objets de dépense suivants:

- a) entretien, réparations et réaménagement des logements destinés au personnel (5,8 millions de dollars);
- b) grosses réparations et autres réparations des bâtiments existants de l'Organisation (22,4 millions de dollars);
- c) acquisition de terrains et construction ou agrandissement de bâtiments (29,6 millions de dollars).

Un état des projets en cours et nouveaux est régulièrement soumis au Conseil exécutif pour approbation.

Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)

56. L'UNESCO a elle aussi créé un compte spécial, le Fonds d'utilisation des locaux du Siège (HQF), pour recevoir les fonds et financer les activités ayant trait à l'utilisation des bâtiments du Siège. Le Conseil exécutif a examiné à plusieurs reprises des questions concernant la gestion du Fonds. Il a encore tout récemment, à sa cent soixantième session d'octobre 2000, précisé les critères devant présider à cette gestion.

57. Les dépenses concernant la maintenance, l'entretien, le mobilier et l'équipement des bureaux et salles de réunion, espaces d'exposition et autres installations ne sont imputées sur le HQF que dans la mesure où elles ne sont pas liées à des facilités offertes à la Conférence générale, au Conseil exécutif et aux diverses activités du programme et du personnel. Les dépenses de personnel, y compris les dépenses d'assistance temporaire, qui ont un lien direct avec a) des activités et services producteurs de recettes et b) la gestion administrative et budgétaire du Fonds sont imputées sur le HQF. Le Fonds est alimenté par les recettes provenant de la location de bureaux à des délégations permanentes, missions d'observateur, organisations intergouvernementales et autres organismes, et par les redevances perçues au titre de la location de salles de réunion, espaces d'exposition et autres installations, etc. Des règles financières distinctes s'appliquant spécifiquement au HQF ont été approuvées par la Conférence générale et dans les rapports du Commissaire aux comptes.

Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI)

58. En 1989, l'OMPI a créé le Fonds de réserve spécial pour les locaux supplémentaires et l'extension de l'informatisation, qui a pour objet de financer l'aménagement des nouveaux locaux requis pour accueillir le personnel et le matériel affectés à la gestion de l'activité toujours croissante des Unions financées par des taxes ainsi que des investissements qu'exige une informatisation plus poussée de leurs opérations.

59. L'OMPI a acquis en 1999 l'ancien bâtiment du Siège de l'OMM. La rénovation de ce bâtiment et la construction de nouveaux locaux sont financées par le Fonds de réserve spécial. Les Inspecteurs ont été informés que, pendant l'exercice biennal 1996-1997, les dépenses afférentes à la coopération entre l'OMPI et l'OMC (2,2 millions de francs

¹⁸ JIU/REP/92/9.

¹⁹ Résolution WHA23.14 de l'Assemblée mondiale de la santé.

suisses), à l'agrandissement d'un bâtiment de l'OMPI (4,3 millions de francs suisses) et à un concours international pour la conception architecturale de nouveaux bâtiments (0,3 million de francs suisses) ont été imputées sur ce Fonds. Le Fonds est crédité des excédents budgétaires, dont le montant atteignait au total, en décembre 1998, 223,8 millions de francs suisses. Ces excédents budgétaires résultent du nombre croissant d'inventions techniques enregistrées dans le cadre du Système du Traité de coopération en matière de brevets, ainsi que de la hausse concomitante des taxes d'enregistrement.

Organisation météorologique mondiale (OMM)

60. L'OMM a créé un compte spécial, le Fonds pour le bâtiment, destiné à financer les besoins futurs et à couvrir les dépenses extraordinaires relatives au nouveau bâtiment de l'Organisation afin de préserver sa valeur en capital. Ce compte a été crédité du produit de la vente susmentionnée de l'ancien bâtiment (34,3 millions de francs suisses), et le solde du Fonds, après remboursement partiel des prêts en cours relatifs aux bâtiments de l'OMM, s'établissait en décembre 1999 à 15,4 millions de francs suisses.

61. L'OMM a aussi créé un autre compte spécial, la Réserve pour l'entretien du bâtiment, dont les ressources sont destinées à compléter les crédits d'entretien du nouveau bâtiment prévus au budget ordinaire. Récemment, ce compte de réserve a été crédité d'un montant de 0,5 million de francs suisses, représentant des recettes non utilisées provenant de loyers.

Organisation des Nations Unies (ONU)

62. Le plan directeur relatif au Siège de l'ONU, établi par le Secrétariat de l'Organisation avec le concours d'architectes et d'ingénieurs, a été soumis à l'Assemblée générale sous la forme d'un rapport du Secrétaire général²⁰. Le plan recense les graves défauts que présentent les bâtiments vieillissants du Siège de l'ONU, expose les solutions susceptibles d'être apportées aux problèmes techniques, indique aux États Membres quelles en seraient les incidences financières et propose plusieurs options de financement.

63. Une des conclusions du plan est que, si l'on continue, pendant les 25 ans à venir, à suivre une démarche «corrective», c'est-à-dire à apporter les modifications nécessaires au coup par coup, au fur et à mesure des besoins, il en coûtera aux États Membres 1 644 millions de dollars; il s'agit là de l'option la plus coûteuse parmi les quatre qui sont envisagées dans le rapport du Secrétaire général. Il est à noter que le rendement énergétique des bâtiments actuels est faible et que, dans l'hypothèse d'une telle démarche corrective, les dépenses d'énergie se monteraient, pour la même période de 25 ans, à 490 millions de dollars.

64. Le plan directeur propose trois options qui portent sur des périodes de durée différente, cette durée déterminant les incidences financières de chacune. Les dépenses à prévoir pour les plans de trois ans, six ans et douze ans envisagés seraient respectivement de 1 179 millions de dollars, 1 290 millions de dollars et 1 421 millions de dollars, chiffres qui comprennent le coût des travaux d'urgence (sauf dans le cas du plan de trois ans), des travaux de construction, des additions, des améliorations et des locaux transitoires, ainsi que le montant total des dépenses d'énergie sur 25 ans.

65. En ce qui concerne les modalités de financement du plan directeur, les options proposées sont de deux types: i) celles qui sont fondées sur des paiements au comptant et ii) celles qui prévoient un mode de paiement différé. Dans le cas des paiements au comptant, la période sur laquelle s'étendent les paiements est déterminée par la durée du projet. Ce scénario, toutefois, obligerait les États Membres à décaisser d'avance des sommes importantes. Par exemple, un plan en six ans exigerait le versement d'un montant de 174 millions de dollars pendant chacune des trois premières années du projet, puis de montants dégressifs les trois années suivantes, à savoir 161 millions, 135 millions et 101 millions de dollars respectivement.

66. Les trois options à paiement différé proposées dans le plan imposent aux États Membres une charge moins lourde. Selon la première option, les États Membres consentiraient des prêts sans intérêt couvrant la totalité des dépenses d'équipement nécessaires. La deuxième option de paiement différé consiste en l'emprunt commercial aux conditions du marché de la totalité du montant de ces dépenses, dans le cadre de prêts garantis par les États Membres ou sur les avoirs de l'Organisation et par l'émission d'obligations. La troisième option de financement combine prêts sans intérêt et emprunts commerciaux.

67. Les Inspecteurs notent que l'ensemble du plan est bien conçu, que l'étude des options de financement témoigne d'un haut degré de professionnalisme et que toutes ces options sont techniquement viables. Les aspects techniques sont exposés clairement, en des termes compréhensibles pour des non-spécialistes. Cependant, selon le rapport du CCQAB, aucune étude indépendante n'a été entreprise concernant la fiabilité des coûts prévus²¹. Les Inspecteurs sont d'accord avec le CCQAB pour penser que le Secrétaire général devrait faire les calculs et les vérifications nécessaires pour s'assurer que l'Organisation ne s'exposera pas à des dépassements de coût et les présenter dans son prochain rapport sur le plan directeur.

²⁰ Voir note 3.

²¹ A/55/7/Add.4, par. 5.

68. Les Inspecteurs notent également que le premier rapport du Secrétaire général sur le plan directeur indiquait les différentes raisons expliquant le coût élevé du projet proposé, à savoir: l'âge des bâtiments, leur usage prolongé, l'évolution des normes de construction et le fait que les attentes des usagers vont croissant. En dépit des efforts faits par le Secrétariat pour remédier aux principales insuffisances des bâtiments du Siège de l'ONU, les Inspecteurs demeurent d'avis que la mise en oeuvre du plan directeur est une nécessité, compte tenu de la négligence dont les bâtiments ont si longtemps souffert. Les conséquences négatives de cette mauvaise gestion étaient déjà signalées dans le rapport du CCI de 1993 sur la gestion des bâtiments dans le système des Nations Unies²². Les Inspecteurs estiment qu'un entretien préventif régulier et un «préentretien» des installations, des services et du matériel des bâtiments du Siège de l'ONU auraient allégé le fardeau financier qui risque maintenant de peser sur les États Membres. Un autre défaut du plan directeur est qu'il ne propose pas pour la gestion des bâtiments une politique budgétaire globale, embrassant le budget ordinaire et le plan directeur, comme il est recommandé dans le présent rapport (voir **Recommandation 1**).

Structure des modalités de financement

69. L'enquête effectuée par les Inspecteurs montre que les modalités selon lesquelles les organisations du système des Nations Unies étudiées financent leurs projets de gestion des bâtiments présentent toujours la même structure, fondée sur la distinction entre entretien et réparation, d'une part, et équipement, de l'autre. Cette distinction correspond aux deux catégories de dépenses que comporte la gestion des bâtiments: les dépenses d'entretien et de réparation qui ne modifient pas la valeur comptable des bâtiments, et les dépenses d'équipement qui ajoutent à leur valeur.

70. Selon cette configuration, les travaux d'entretien et de réparation sont financés au moyen de paiements au comptant, principalement par imputation sur le budget ordinaire ou, occasionnellement, par prélèvement sur des comptes spéciaux. Les travaux d'équipement, correspondant aux gros travaux d'amélioration et de construction, sont financés soit par paiement au comptant sur des comptes spéciaux, soit par paiement différé au titre de prêts consentis par une organisation quasi gouvernementale ou d'emprunts de caractère commercial, qui sont remboursés sur le budget ordinaire, soit par une combinaison de ces deux méthodes. Sur cette base, il semble approprié de conclure que:

- les travaux ordinaires d'entretien et de réparation n'entraînant pas de modification de la valeur comptable des bâtiments devraient être financés par l'inscription régulière de crédits au budget ordinaire ou au moyen de comptes spéciaux si des liquidités sont disponibles; et
- les travaux extraordinaires, tels que travaux de construction ou améliorations majeures entraînant une modification de la valeur comptable, devraient être financés au moyen de comptes spéciaux si des liquidités sont disponibles, ou de paiements différés.

71. Le recours à des comptes spéciaux pour financer les travaux d'entretien et de réparation ainsi que les travaux d'équipement est, on l'a vu, une pratique courante dans le système des Nations Unies. Les Inspecteurs ont conscience que ces comptes dérogent aux normes et à la discipline budgétaires. En effet, ils ne sont pas soumis à la périodicité budgétaire et leur fonctionnement peut s'accompagner d'un manque de rigueur dans le contrôle de l'efficacité et de l'efficacité de l'exécution des projets et du respect des délais. En outre, le régime des comptes spéciaux permet de garder inemployées au-delà de la durée d'un exercice biennal des ressources fournies par les États Membres.

Nécessité d'un dispositif financier institutionnel pour faire face aux dépenses d'équipement

72. L'expérience des organisations du système des Nations Unies, et notamment de l'ONU, montre qu'un dispositif financier institutionnalisé serait nécessaire pour faire face aux investissements de fond que les budgets-programmes biennaux ordinaires ne peuvent pas absorber. Certaines organisations ont accumulé une expérience précieuse concernant le fonctionnement de comptes spéciaux tels que des fonds pour les bâtiments ou des fonds immobiliers.

73. Les Inspecteurs notent que, pour pallier les inconvénients mentionnés ci-dessus inhérents au régime des comptes spéciaux, les organisations du système des Nations Unies ayant opté pour la création de ces fonds font, afin de se prémunir contre les risques qu'ils présentent, une stricte application de règles de gestion financière ou règlements financiers généraux ou spécifiques qui stipulent les critères devant présider aux décaissements et à l'exécution des plans de travail, en conformité avec les principes de la discipline budgétaire et financière.

74. De l'avis des Inspecteurs, l'ONU devrait envisager de suivre la pratique des organisations du système des Nations Unies qui ont mis en place des comptes spéciaux de gestion des bâtiments, alimentés par des ressources d'origines multiples (contributions annuelles, excédents budgétaires, recettes accessoires, recettes provenant de loyers, etc.) et de se doter d'un tel compte. Ils estiment que c'est là une option à long terme viable, qui offrirait la base financière nécessaire à une gestion des bâtiments préventive. L'Assemblée générale devrait prier le Secrétaire général d'effectuer une étude de faisabilité relative à la création d'un fonds qui aurait pour objet exclusif de financer les gros travaux de réparation, de rénovation, de modernisation et de remplacement des équipements (voir **Recommandation 5**).

²² Voir note 8.

V. L'UTILISATION RATIONNELLE DES LOCAUX À USAGE DE BUREAUX PAR LES UNITÉS ADMINISTRATIVES DU SECRÉTARIAT

A. Utiliser les outils de gestion modernes

Technique actuelle de budgétisation des coûts indirects de programme relatifs à la gestion des bâtiments

75. Le processus de réforme et de modernisation du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies qui est en cours devrait englober la gestion des bâtiments. Les Inspecteurs ont noté que, dans la plupart des organisations où ils se sont rendus ou qu'ils ont contactées, les administrateurs de programme de rang supérieur ou intermédiaire n'ont pas pleinement conscience des incidences financières de l'entretien des bâtiments et de la répartition des locaux à usage de bureaux. Il y a là un grave inconvénient car cela signifie que les considérations financières n'interviennent pas dans la prise des décisions, ce qui peut se traduire par une utilisation peu économique des locaux à usage de bureaux et par des travaux d'agrandissement inutiles.

76. Ce manque de sensibilisation aux coûts, dans la gestion des bâtiments et l'utilisation des locaux à usage de bureaux, a pour autre conséquence négative de faire subventionner les activités extrabudgétaires par le budget ordinaire, dans la mesure où l'on attribue du personnel extrabudgétaire des bureaux dont l'entretien est financé sur le budget ordinaire. Dans le contexte actuel de restrictions budgétaires, les ressources offertes par le budget ordinaire s'amenuisent; en outre, le régime actuel des dépenses d'appui aux programmes ne permet pas un recouvrement intégral des coûts indirects imputés sur le budget ordinaire pour des activités extrabudgétaires. La connaissance des incidences financières de la gestion des bâtiments est donc un élément essentiel non seulement pour la gestion des bâtiments proprement dite, mais aussi pour la gestion des ressources du budget ordinaire en général.

77. Les Inspecteurs estiment qu'il faudrait par conséquent se pencher sur la question des incidences financières de la gestion des bâtiments et de l'utilisation des locaux à usage de bureaux. À cet effet, il conviendrait d'élaborer pour la gestion des bâtiments et la répartition des bureaux un système de mesure des coûts, en partant de l'idée que les locaux à usage de bureaux ne sont pas gratuits mais doivent être considérés comme une ressource rare à utiliser de façon optimale.

78. À l'heure actuelle, l'ONU et la plupart des organisations du système des Nations Unies font figurer les crédits d'entretien et de réparation des locaux dans un même chapitre du budget, distinct des chapitres relatifs aux programmes de fond. De même que les autres coûts indirects tels que les frais généraux de fonctionnement, les dépenses d'entretien et de réparation ne sont pas réparties entre les programmes de fond. Cette méthode manque de transparence puisque le budget des organisations ne permet généralement pas de connaître le coût total des programmes, coûts indirects compris: il indique seulement les coûts directs des programmes, les coûts indirects figurant séparément, sous forme de montants globaux. Les Inspecteurs savent que la méthode de la budgétisation par activité, avec calcul du coût intégral de chaque activité des programmes de fond, n'est pas en usage dans les organisations du système des Nations Unies, contrairement à ce qui se passe dans le secteur privé, et qu'inclure cette méthode de calcul intégral des coûts dans leurs techniques budgétaires actuelles compliquerait beaucoup leurs systèmes d'établissement du budget et de comptabilité. Il serait toutefois possible de remédier au manque de transparence en mettant en place un système approprié de mesure des coûts qui répartisse les coûts indirects, et notamment les coûts de gestion des bâtiments et d'utilisation des bureaux, entre les programmes de fond pertinents, ce qui offrirait une information statistique supplémentaire de nature à faciliter l'examen du budget. Des informations statistiques accessoires de ce genre sont déjà fournies dans le budget-programme de l'ONU à propos de la charge de travail.

Expérience de l'utilisation d'un système de mesure des coûts à l'UPU et à l'UIT

79. À l'UPU et à l'UIT, les coûts d'entretien et de réparation ainsi que d'autres coûts indirects sont imputés aux programmes correspondants, à des fins de recouvrement. Par exemple, à l'UPU, les services de traduction dans certaines langues comme l'espagnol, le russe et le portugais sont financés au moyen de contributions volontaires. Les traducteurs en cause travaillant dans les locaux de l'UPU, le secrétariat de l'UPU calcule la part des coûts indirects d'entretien et de réparation des bâtiments, ainsi que d'autres frais généraux, à imputer à ces services de traduction, en vue du recouvrement des frais correspondants.

80. L'UIT applique une méthode analogue de ventilation et de recouvrement des coûts au niveau de l'organisation. Cette politique de ventilation des coûts repose sur des principes tels que:

- a) La répartition équitable du service fourni entre toutes les activités concernées;
- b) Un maximum de cohérence et de fiabilité des coûts répartis;
- c) La transparence du processus de répartition; et
- d) Une souplesse suffisante pour permettre l'application à de nouveaux produits ou services.

Nécessité d'un système de mesure des coûts pour la gestion des bâtiments

81. La répartition des coûts indirects, qui sensibilise les administrateurs de programme à ces coûts, est un bon moyen de rationaliser l'utilisation des ressources dans la gestion des bâtiments. Cette répartition des coûts de gestion des bâtiments ne nécessite pas de calculs compliqués car on trouve facilement dans le commerce des logiciels conçus à cet effet. Ces logiciels comportent toute une gamme de fonctions de gestion des locaux à usage de bureaux et de mesure des coûts afférents à ces locaux. Souvent, ils ont aussi des fonctions de gestion du matériel (besoins d'inventaire et d'entretien). En combinant plusieurs fonctions, ces logiciels peuvent effectuer des opérations complexes rapidement et avec un minimum de personnel. Les Inspecteurs savent que de tels logiciels de gestion des bâtiments sont déjà en usage dans plusieurs organisations du système des Nations Unies, notamment à l'ONU. Il paraît indispensable que l'ONU tire un meilleur parti des outils informatiques, notamment pour informer les hauts responsables et autres administrateurs de programme des incidences financières de la gestion des bâtiments, afin qu'ils en tiennent compte dans leurs décisions. En outre, l'utilisation de moyens informatiques, parallèlement à une externalisation soigneusement encadrée, aurait pour effet de réduire le coût de la gestion des bâtiments.

82. Pour ces raisons, le Secrétaire général devrait présenter à l'Assemblée générale un rapport sur la possibilité de systématiser l'utilisation des outils de gestion modernes tels que l'informatique dans la gestion du domaine bâti de l'Organisation et de mettre en place un système de mesure des coûts qui permette de calculer les coûts de fonctionnement des locaux à usage de bureaux par unité administrative du Secrétariat (voir **Recommandation 6**).

B. Saisir l'occasion offerte par les projets d'équipement pour réexaminer les critères de répartition des locaux à usage de bureaux et les faire respecter

La répartition des locaux à usage de bureaux au Siège de l'ONU

83. L'impression qu'ont les Inspecteurs est que les locaux du Siège à usage de bureaux sont répartis de manière irrationnelle. Les fonctionnaires de rang supérieur ont tendance à s'attribuer des surfaces additionnelles. Les administrateurs de programme préférant rester dans le bâtiment principal du Siège, cela oblige à offrir des surfaces de bureaux plus généreuses aux unités administratives qui doivent aller s'installer ailleurs, pour les inciter à déménager. Cette utilisation irrationnelle des locaux à usage de bureaux se traduit par le surpeuplement de certains locaux, avec les mauvaises conditions de travail que cela implique, cependant que, parallèlement, de vastes bureaux sont à moitié vides, ce qui représente un gaspillage de ressources. Ainsi qu'il est dit dans le rapport du CCI de 1992 sur l'utilisation des locaux à usage de bureaux au Siège de l'Organisation des Nations Unies²³, les mauvaises conditions de travail sont à l'origine d'interminables discussions sur la distribution des bureaux, qui perturbent le fonctionnement des services, et aboutissent à un gaspillage de ressources.

84. Les Inspecteurs ont été informés par des fonctionnaires du Siège de l'ONU que les normes d'occupation des locaux à usage de bureaux n'étaient pas appliquées de façon systématique. Les unités administratives du Secrétariat sont dispersées entre plusieurs bâtiments conçus selon des normes différentes. La conception des locaux et des installations varie, de sorte qu'il est difficile d'appliquer dans tous les cas les mêmes critères.

L'utilisation irrationnelle des locaux à usage de bureaux dans les autres organisations du système des Nations Unies

85. Cette tendance à faire une utilisation irrationnelle des locaux à usage de bureaux s'observe aussi dans d'autres organisations du système des Nations Unies. Un certain nombre d'organisations, par exemple la FAO, l'UIT, l'UNESCO, l'OMS et l'OMPI, ont plusieurs bâtiments qui diffèrent par leur conception. Les fonctionnaires de l'UIT ont indiqué aux Inspecteurs que les bâtiments de cette organisation formaient un ensemble composite qui s'était agrandi progressivement par addition d'un bâtiment après l'autre, d'où différents types de conception architecturale qui faisaient qu'il était difficile d'appliquer des normes uniformes d'occupation des locaux à usage de bureaux. L'OMS a connu jusqu'ici les mêmes problèmes et, vu l'expansion de ses activités, on s'attend à ce que ces problèmes persistent. En 1994, toutefois, la direction de l'OMS a élaboré et mis en application des normes révisées d'utilisation rationnelle des locaux à usage de bureaux, qu'elle a de nouveau révisées récemment.

La décision récente du Conseil exécutif de l'UNESCO tendant à rationaliser la gestion des bâtiments du Siège

86. Le Comité du siège de l'UNESCO a entrepris un examen approfondi et exhaustif des moyens qui permettraient de rationaliser la gestion des locaux du siège de l'UNESCO. À cet égard, le Directeur général de l'UNESCO a présenté récemment un rapport, établi en coopération avec le Comité du siège, sur la question des redevances perçues pour la location de bureaux aux délégations permanentes et de salles de conférence et espaces d'exposition et autres espaces à des utilisateurs extérieurs, ainsi que sur la question des tarifs de location d'emplacements de parking aux délégations permanentes et aux membres du personnel du secrétariat.

87. À sa cent cinquante-septième session, le Conseil exécutif de l'UNESCO a approuvé à titre transitoire, avec effet au 1^{er} janvier 2000, les dispositions suivantes: a) un nouveau système locatif pour les bureaux d'un des bâtiments de

²³ A/9854, par. 120.

l'UNESCO; b) une augmentation du loyer des emplacements de parking et c) de nouveaux tarifs pour la location à des utilisateurs extérieurs de salles de conférence, espaces d'exposition et autres espaces²⁴. Même si cette décision n'est pas directement liée au projet de rénovation des bâtiments du siège de l'UNESCO, les Inspecteurs estiment que le fait d'avoir entrepris, parallèlement au projet de rénovation, ce réexamen d'ensemble de la gestion des bâtiments est une mesure de bonne gestion qui crée une synergie entre tous ceux qui sont associés aux divers aspects de la gestion des bâtiments.

Saisir l'occasion exceptionnelle qu'offrent les travaux de remise en état du Siège de l'ONU pour revoir et améliorer la gestion des locaux à usage de bureaux

88. Les Inspecteurs estiment que les travaux de remise en état du Siège de l'ONU offrent une occasion exceptionnelle de revoir et améliorer la gestion des locaux à usage de bureaux dans l'ensemble de l'Organisation, et plus particulièrement au Siège. Des logiciels actuellement en usage au Siège de l'ONU sont de nature à grandement faciliter ce réexamen de la situation. Afin d'assurer une gestion efficace et rentable des locaux à usage de bureaux et d'offrir au personnel du Secrétariat de l'ONU des conditions de travail acceptables, le Secrétaire général devrait faire porter son examen sur:

- a) Les normes d'utilisation des locaux à usage de bureaux;
- b) L'occupation de locaux par des unités ne faisant pas partie du Secrétariat;
- c) Les loyers demandés et les bases sur lesquelles ils sont calculés;
- d) Les besoins actuels et prévus de locaux à usage de bureaux.

89. Dans l'optique du plan directeur, le Secrétaire général devrait faire rapport sur la gestion des locaux à usage de bureaux, en indiquant le cas échéant les modifications à apporter aux normes d'occupation de ces locaux (voir **Recommandation 7**).

90. Le Secrétaire général devrait réviser les normes et critères de répartition des locaux à usage de bureaux au Siège de l'ONU et dans les autres lieux d'affectation, et veiller à leur respect, de manière à éviter toute discrimination et toute contestation (voir **Recommandation 8**).

²⁴ Décision du Conseil exécutif 157 EX/8.9.

Annexe

RÉSUMÉ DE LA SITUATION EXISTANT DANS CERTAINES ORGANISATIONS DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES EN MATIÈRE DE GESTION DES BÂTIMENTS

La présente annexe a été communiquée au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies le 1^{er} décembre 2000 à titre d'information et son contenu se trouve reflété dans le document de l'Assemblée générale A/55/117/Add.1 du 13 décembre 2000.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE (FAO)

Régime juridique des biens immobiliers et aspects connexes: Les bâtiments de la FAO sont la propriété du Gouvernement italien, la FAO en ayant l'usufruit sous un régime d'extraterritorialité, moyennant un loyer symbolique d'une lire italienne par an. Le dernier document en date spécifiant les droits et obligations du pays hôte et de la FAO est une lettre de 1990, qui complète l'accord de siège. Il y est précisé que, lorsque la FAO a besoin de locaux additionnels extérieurs au site du siège, le pays hôte prend le loyer à sa charge.

Financement des gros travaux d'amélioration, de réparation et de construction: Toutes les grosses dépenses engagées par la FAO sont réglées directement par le Gouvernement italien. Ainsi, l'Organisation n'a pas besoin de constituer de réserves pour faire face au coût des gros travaux d'amélioration et de réparation. En revanche, l'entretien ordinaire au jour le jour pose des problèmes de financement, du fait de la diminution des ressources. Devant cette situation, le Gouvernement et le secteur privé fournissent parfois, à titre exceptionnel, des contributions extrabudgétaires pour couvrir le coût de certains des travaux. Par exemple, la FAO construit actuellement un hall reliant deux de ses bâtiments avec l'apport de contributions de sociétés marbrières, et en échange de l'autorisation d'installer une antenne relais discrète sur les bâtiments de la FAO des sociétés de télécommunications fournissent également un certain financement. L'Organisation n'a pas contracté d'emprunts au titre de l'entretien des bâtiments.

Gestion immobilière: Il n'existe pas de système de gestion informatique intégré pour la gestion des bâtiments: la Division des services administratifs utilise Excel et d'autres logiciels standard. Elle prévoit d'acquérir dans un proche avenir un logiciel plus perfectionné, permettant l'intégration de tableaux et de graphiques. Tous les travaux d'entretien sont sous-traités à une entreprise extérieure. Les bâtiments sont bien entretenus. Il n'y a pas à l'heure actuelle de problème d'amiante, bien que le problème ait été détecté dans un ou deux cas et traité. En outre, le Ministère des travaux publics a prévu d'allouer 10 millions de dollars des États-Unis à la rénovation de la bibliothèque. Pour ce qui est des normes et contrôles de sécurité, la FAO respecte la réglementation italienne, qui est conforme aux normes européennes.

En ce qui concerne la gestion de l'espace, les principes actuels de répartition des locaux à usage de bureaux sont conformes aux normes générales des Nations Unies. Le Service des infrastructures de la Division des services administratifs est responsable de la gestion des bâtiments. En 1994-1995, la Division était dotée d'un effectif de 352 personnes et d'un budget de 36,7 milliards de liras italiennes. En 2000, toutefois, cette dotation a été ramenée à 174 fonctionnaires et 28 milliards de liras. La Division comprend quatre services, dont le Service des infrastructures, qui compte 1 chef (D-1), 1 chef adjoint (P-5), 2 ingénieurs et 2 architectes. Il compte également, pour chaque domaine de maintenance (électricité, plomberie, etc.), 2 techniciens qui ont pour fonction principale d'assurer la liaison avec les entreprises privées auxquelles les travaux d'entretien sont sous-traités.

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL (OIT)

Régime juridique des biens immobiliers et aspects connexes: L'OIT est propriétaire du bâtiment de son siège ainsi que du terrain sur lequel il est construit. La construction du bâtiment remonte à 25 ans.

Financement des gros travaux d'amélioration, de réparation et de construction: L'OIT a un Fonds pour le bâtiment et le logement, doté de ressources restreintes, qui est alimenté principalement par les recettes provenant de la location de bureaux. Ce fonds finance les réparations imprévues et urgentes qui ne sont pas couvertes par le budget ordinaire. Le Fonds a aussi contribué au financement de travaux de construction dans les bureaux extérieurs de l'OIT en Côte d'Ivoire, au Pakistan et au Brésil.

Gestion immobilière: L'OIT utilise un système informatique appelé système de gestion des bâtiments, qui est un progiciel modulaire développé par une firme extérieure. Ce système a été mis en place à l'origine pour gérer un système de câblage du réseau local mais il a été étendu ultérieurement à la gestion des bâtiments, pour assurer la régulation thermique à l'intérieur des salles et bureaux et traiter les aspects logistiques de la répartition des locaux à usage de bureaux. Le secrétariat a également établi, pour la gestion des bâtiments, un partenariat avec un certain nombre d'entreprises. Les crédits budgétaires relatifs aux activités de gestion des bâtiments externalisées représentent 80 % du total des dépenses de programme (ne comprenant pas les dépenses de personnel) qui sont prévues au titre de ces activités. L'OIT n'a pas de système de comptabilité analytique ventilant les coûts de gestion des bâtiments entre les différents programmes. Les crédits d'entretien sont de 15 % plus élevés que les crédits de rénovation.

UNION INTERNATIONALE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS (UIT)

Régime juridique des biens immobiliers et aspects connexes: L'UIT est propriétaire des bâtiments du siège et a un droit de superficie sur les terrains, mais ceux-ci appartiennent au Gouvernement suisse. La conception et la construction de l'immeuble le plus récent ont été confiées respectivement à un architecte et à une entreprise générale, dans les deux cas à la suite d'un appel d'offres international. Les devis établis pour le nouveau bâtiment ont été étudiés en détail par une commission constituée au sein du secrétariat, et approuvés ultérieurement par les organes directeurs.

Financement des gros travaux d'amélioration, de réparation et de construction: L'UIT a réussi jusqu'ici à allouer des ressources suffisantes à la gestion des bâtiments et à des projets de construction tels que la construction d'une nouvelle cafétéria et d'un nouvel immeuble. La Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI), institution fédérale suisse responsable des bâtiments et locaux des organisations internationales basées en Suisse, a accordé à l'UIT des prêts sans intérêt pour le financement des projets de construction susmentionnés. Elle lui a consenti notamment un prêt sans intérêt de 49 millions de francs suisses, remboursable en 50 ans, pour la construction du bâtiment le plus récent. Le remboursement du prêt est financé par le budget ordinaire. L'organe directeur de l'UIT et la direction du secrétariat ont approuvé l'allocation de ressources suffisantes pour les travaux de construction et d'entretien des bâtiments. Du fait des restrictions budgétaires, ces ressources se sont trouvées réduites mais cela n'a pas eu d'incidence majeure sur les activités concrètes de gestion des bâtiments. L'Organisation a établi pour la période 2000-2007 un plan de financement de l'entretien des bâtiments qui sera soumis à l'examen et à l'approbation du Conseil. Cela montre que l'UIT s'est déjà dotée d'un système de planification à long terme des travaux d'entretien. Il existe en outre, pour financer ces travaux, un «Fonds d'entretien» alimenté par des versements annuels de 750 000 francs suisses, inscrits au budget ordinaire. L'UIT a indiqué toutefois que ce montant ne suffit pas à couvrir même les besoins les plus urgents. Cela est dû à l'effet cumulé des nombreuses années où l'entretien a été insuffisant, pour cause d'«économies» budgétaires. Le Conseil de l'UIT peut donc décider de compléter les ressources du Fonds d'entretien, au moyen de prélèvements sur le Compte de réserve, qui est financé par les excédents budgétaires.

Gestion immobilière: Le Conseil de l'UIT a adopté une résolution priant le Secrétariat de se conformer aux dispositions légales du pays hôte en ce qui concerne les règles et normes applicables aux bâtiments, notamment en matière de sûreté et de sécurité. L'UIT n'utilise pas de système informatique de gestion pour la gestion des bâtiments. Le nettoyage des bâtiments est entièrement externalisé. L'UIT a reconnu l'importante critique des dépenses d'énergie (chauffage, climatisation, etc.) dans la gestion fonctionnelle et financière des bâtiments, il existe un système de comptabilité analytique, qui ventile les frais généraux, y compris les dépenses de gestion des bâtiments, entre tous les grands programmes.

De l'amiante ayant été utilisé dans la construction des anciens bâtiments de l'UIT, le secrétariat a, en 1997, chargé une entreprise privée spécialisée de l'enlever. L'UIT n'utilise pas de paramètre standard pour décider du niveau des ressources à affecter à l'entretien des bâtiments. C'est une analyse approfondie des besoins (dans leur intégralité) qui détermine les montant alloués.

En ce qui concerne la gestion de l'espace, les bâtiments de l'UIT forment un ensemble composite qui s'est agrandi progressivement par addition d'un bâtiment après l'autre, d'où des locaux à usage de bureaux de conception architecturale variée. Aussi est-il difficile d'appliquer les mêmes normes de service et les mêmes critères de répartition des locaux à usage de bureaux dans toute l'Organisation. Toutefois, une norme indicative fixe la surface minimum par personne à 7 m². L'unité administrative qui s'occupe des questions d'entretien et de réparation des bâtiments de l'UIT comporte un poste de classe D-1 (celui du chef), un poste P-4 (un architecte) et deux postes G-7.

HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS (HCR)

Régime juridique des biens immobiliers et aspects connexes: Le bâtiment actuellement occupé par le HCR ne lui appartient pas mais a pour propriétaire la Fondation pour les immeubles des organisations internationales (FIPOI). La supervision du bâtiment incombe au HCR. Le responsable de cette supervision se féliciterait de voir s'instaurer une coordination plus étroite avec d'autres entités des Nations Unies dans le domaine de la gestion des bâtiments.

Financement des gros travaux d'amélioration, de réparation et de construction: Le loyer payé à la FIPOI est financé par le versement de contributions volontaires au budget annuel du HCR. Ce loyer, conformément à la pratique suisse, inclut un pourcentage destiné à la rénovation.

Gestion immobilière: Il n'y a pas de politique officielle de gestion du bâtiment. Certaines fonctions de gestion du bâtiment sont assurées par des entreprises extérieures sous la supervision d'un fonctionnaire du HCR qui est architecte. Le superviseur (l'architecte) collabore étroitement et de façon informelle avec les autorités suisses sur les questions de sécurité et d'autres questions. Le HCR étant une organisation internationale, les règles locales ne lui sont pas toujours applicables. L'Organisation connaît actuellement des problèmes en ce qui concerne la répartition des locaux à usage de bureaux. Lors de la signature de l'accord avec le pays hôte, les effectifs du HCR, au siège, étaient de 350 personnes au total mais ils atteignent désormais 900 personnes. À l'origine, le bâtiment devait en outre être partagé avec d'autres organisations internationales. Mais quand il a été achevé, il s'est révélé insuffisant même pour accueillir le personnel du seul HCR, vu le développement pris par les activités de l'Organisation. Le HCR se voit donc obligé de louer des

bureaux et des locaux supplémentaires pour les ateliers dans des immeubles commerciaux. À l'heure actuelle, chaque étage accueille environ 90 personnes. La politique de répartition des bureaux se résume pour le moment à la norme qui est fondée sur la classe du poste. Le Groupe de gestion des services du bâtiment compte un fonctionnaire P-4 et 13 agents des services généraux, ainsi que deux techniciens fournis par la FIPOI, qui sont sous l'autorité directe de l'architecte du HCR.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL (ONUDI)

Régime juridique des biens immobiliers et aspects connexes: Le Centre international de Vienne (CIV) et le terrain sur lequel il est sis sont la propriété du Gouvernement autrichien.

Financement des gros travaux d'amélioration, de réparation et de construction: Les frais de gestion des bâtiments du CIV sont répartis selon une formule tenant compte des effectifs de chaque organisation et de la superficie des locaux qu'elle occupe. Pour l'année 2000, cette répartition était la suivante:

- i) Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA): 51,65 %;
- ii) Office des Nations Unies à Vienne (ONU): 22,78 %;
- iii) ONUDI: 18,1 %;
- iv) Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE): 7,47 %.

Pour 2000, les sources de financement des besoins de gestion des bâtiments étaient au nombre de trois:

- i) Les crédits du budget ordinaire, d'un montant de 17,5 millions de dollars des États-Unis, dont 6 millions pour les frais d'éclairage, de chauffage, d'énergie et d'eau;
- ii) Le programme des besoins essentiels, d'un montant de 2,6 millions de dollars; et
- iii) Le Fonds de financement des réparations et remplacements importants, d'un montant de 1,9 million de dollars, dont environ 930 000 dollars versés par le Gouvernement autrichien.

En outre, l'exécution de travaux additionnels d'une valeur de quelque 2 millions de dollars par an doit se faire en dehors de l'accord de partage des coûts; ils sont financés intégralement par différentes organisations ayant leur siège au Centre international de Vienne.

Gestion des immeubles: L'ONUDI fournit des services de gestion des bâtiments aux trois autres organisations internationales ayant leur siège au Centre: l'AIEA, l'ONU et l'OTICE. La responsabilité de ces services incombe à la Section des bâtiments de l'ONUDI, qui relève du Bureau du Directeur général. Cette section s'occupe de la gestion, de la comptabilité et du recensement des locaux à usage de bureaux, tandis que la répartition de ces locaux à l'intérieur de chaque organisation incombe aux départements des services généraux associés des différentes organisations ayant leur siège au CIV, dont chacune a ses propres normes en la matière.

PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL (PAM)

Régime juridique des biens immobiliers et aspects connexes: Le bâtiment appartient à une société privée. Le loyer payé par le PAM, d'environ 7 milliards de liras italiennes par an, lui est intégralement remboursé par le Gouvernement italien. Tous les droits et obligations en la matière sont régis par l'accord de siège.

Financement des gros travaux d'amélioration, de réparation et de construction: Un système biennal est considéré comme adéquat pour couvrir l'entretien et les dépenses ordinaires, cependant que les dépenses urgentes imprévues sont absorbées dans le cadre des ressources budgétaires.

Gestion immobilière: Des principes directeurs relatifs à l'entretien préventif du bâtiment et à un système de surveillance et d'inspection sont énoncés dans le cahier des charges de l'entrepreneur auquel est confié l'entretien général (document 027/98MSA-09). Les principes directeurs applicables aux services de nettoyage figurent dans le cahier des charges correspondant (document 019/98MSA-05).

Le bâtiment a fait l'objet d'importants travaux de rénovation quand le PAM s'y est installé au début de 1998 et toutes les modifications des locaux requises pour répondre aux besoins du Programme ont été exécutées à cette époque. Depuis, il n'a été engagé à ce titre que des dépenses mineures, dues à la nécessité de disposer de plus de place pour les équipements informatiques de gestion et les manifestations spéciales. Les tâches et services suivants d'entretien des bâtiments sont externalisés: nettoyage, jardinage et évacuation des déchets; systèmes électriques et mécaniques; ascenseurs; système de sécurité. Les aménagements supplémentaires réalisés au cours des deux dernières années sont les suivants: panneaux signalétiques de l'institution (60 000 dollars), couverture de la cafétéria extérieure (30 000 dollars), sortie de secours (18 000 dollars), amélioration de la sécurité des ascenseurs (27 000 dollars), portes de garage automatiques (10 000 dollars) et hangar à motocyclettes (7 000 dollars).

En ce qui concerne la gestion de l'espace, la répartition se fait selon les critères de base établis par les organisations du système des Nations Unies (FIDA, OIT, OMI, ONUDI et FAO). L'attribution de surfaces au personnel repose sur le

concept de l'espace ouvert, sauf dans le cas des directeurs de division qui ont droit à un bureau privé. Le mobilier est conforme aux règles ergonomiques internationales. Le bureau responsable de la gestion des bâtiments veille à fournir au personnel et aux visiteurs du siège tous les services nécessaires à assurer leur confort physique et à leur offrir un cadre esthétique.

ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ (OMS)

Financement des gros travaux d'amélioration, de réparation et de construction: Le Fonds immobilier existant est géré conformément au Règlement financier et aux règles de gestion financière de l'OMS. L'OMS n'a pas établi de politique de financement des travaux de construction, d'amélioration et de réparation, ni de la gestion des bâtiments en général, mais une telle politique est estimée nécessaire. La gestion financière du Fonds immobilier n'est pas régie par des règles particulières. L'opinion qui prévaut est qu'il conviendrait de prendre pour modèle la pratique du secteur privé en matière de financement de la gestion des bâtiments. Entre la date de la création du Fonds immobilier et 1997, les ressources allouées par le Fonds se sont montées au total à 57,8 millions de dollars, répartis entre les objets de dépense suivants: travaux d'entretien, de réparation et de modification des logements du personnel (5,8 millions de dollars); gros et petits travaux de réparation des bâtiments existants de l'Organisation (22,4 millions de dollars); acquisition de terrains et construction/agrandissement des bâtiments (29,6 millions de dollars). L'état des projets en cours et nouveaux est soumis régulièrement à l'approbation du Conseil exécutif.

Gestion immobilière: Les installations techniques et les bâtiments de l'OMS font l'objet d'un entretien à la fois correctif et préventif. Les fonctionnaires interrogés ont indiqué que l'entretien courant ne nécessite pas de ressources importantes. L'OMS utilise, comme système informatique de gestion, un progiciel consistant en un module de gestion des locaux intégrant plusieurs applications, qui est aussi en usage dans d'autres organisations internationales, notamment à l'ONU et à l'OMPI. Ce progiciel facilite plusieurs tâches de gestion des bâtiments en assurant le suivi du personnel, du matériel de bureau, du mobilier, des installations techniques, des câbles, etc. L'Organisation a trouvé ces logiciels modulaires très utiles. Le secrétariat de l'OMS n'a pas mis en place de système de comptabilité analytique permettant de déterminer les coûts effectifs de la gestion des bâtiments. Le loyer qu'elle facture à des organisations extérieures comme l'ONUSIDA est calculé sur la base du nombre de mètres carrés qu'elles occupent et inclut les charges. Sur le plan interne, les coûts effectifs de gestion des bâtiments (réparations, améliorations, entretien, etc.) ne sont pas ventilés par programme ni par unité administrative.

S'agissant de la gestion de l'espace, l'OMS se trouvera bientôt, au siège, à court de locaux à usage de bureaux: il lui faudrait 200 unités modulaires supplémentaires. À long terme, seule la construction d'un nouveau bâtiment permettra de résoudre le problème. La politique de répartition des locaux à usage de bureaux appliquée au siège remonte à 1994 et a été conçue de manière à tirer le meilleur parti possible de l'espace existant, afin d'éviter d'avoir à construire de nouveaux locaux avant 2000. La restructuration récente s'est traduite par de nouveaux besoins, qui ont entraîné l'adoption en juillet 2000 d'une norme nouvelle.

ORGANISATION MONDIALE DE LA PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE (OMPI)

Régime juridique des biens immobiliers: L'OMPI a quatre bâtiments (le bâtiment Arpad Bogsch, les bâtiments Georg Bodenhausen I et II et l'ancien bâtiment de l'OMM), dont elle est propriétaire. Le Gouvernement suisse est propriétaire des terrains sur lesquels les bâtiments sont construits mais l'OMPI est dispensée depuis janvier 1997 du paiement de tout loyer foncier.

Financement des gros travaux d'amélioration, de réparation et de construction: Le budget prévoit des crédits pour l'entretien et la modernisation des locaux, installations et équipements existants. La rénovation de l'ancien bâtiment de l'OMM et la construction de nouveaux locaux sont financées par le Fonds de réserve spécial pour les locaux supplémentaires et l'extension de l'informatisation, qui a été créé en 1989 expressément à ces fins. Les excédents budgétaires dégagés de 1990-1991 à 1998-1999 par l'Union internationale de coopération en matière de brevets, l'Union de Madrid et l'Union de La Haye ont été versés à ce fonds. Le solde du Fonds s'établissait en décembre 1999 à 236,9 millions de francs suisses. La FIPOI a consenti deux prêts à l'Organisation, pour la construction du bâtiment Arpad Bogsch et pour la rénovation et l'agrandissement du bâtiment Georg Bodenhausen I, respectivement remboursables sur les périodes 1979-2028 et 1990-2039. La Confédération suisse a décidé de ne pas percevoir d'intérêts sur ces prêts à compter de janvier 1996. Les travaux d'entretien de caractère extraordinaire sont sous-traités à des entreprises extérieures. Le budget ne prévoyait pas, jusqu'ici, de crédits couvrant le recrutement de personnel spécialisé pour des travaux techniques de courte durée. Des crédits ne sont prévus que pour le personnel technique et les travaux d'entretien ordinaire indispensables. À l'initiative du secrétariat, un «audit» des installations techniques a été confié à un expert extérieur. L'OMPI loue des locaux à usage de bureaux dans six bâtiments situés en différents points de Genève (le Centre administratif des Morillons, la Fondation du Centre international de Genève, le bâtiment Union Carbide/HCR, et les immeubles International Business Machines, Procter and Gamble et Sogival), ainsi que des emplacements de parking dans ces bâtiments et au Parking des Nations. Elle loue aussi des locaux dans deux entrepôts (à Collex et Meyrin). L'OMPI loue également des bureaux dans le bâtiment DC 2 de l'ONU à New York. L'acquisition de l'ancien bâtiment de l'OMM et la construction de nouveaux locaux permettront de réaliser des économies de loyers et d'améliorer les conditions de travail en regroupant le personnel dans les bâtiments voisins les uns des autres, dont

l'OMI est propriétaire. Lors du remplacement des ascenseurs de l'immeuble Arpad Bogesch, le choix s'est porté sur du matériel et des systèmes électroniques modernes afin d'améliorer l'efficacité et de réduire les frais d'entretien.

Gestion immobilière: L'OMPI a maintenu les ressources destinées à l'entretien de ses locaux à un niveau suffisant, pour prévenir les problèmes qui risqueraient de rendre nécessaires d'importants travaux d'entretien ou d'amélioration et offrir aux représentants des gouvernements, aux fonctionnaires et au public un cadre d'activité optimal. Même au début des années 80, lorsque l'OMPI a connu de graves problèmes financiers en raison de l'inflation et de la force du dollar des États-Unis, les crédits d'entretien des bâtiments ont été préservés. Les fonctionnaires de l'OMPI ont confirmé que tous les locaux satisfont aux règles de salubrité et de sécurité prescrites par la loi suisse et qu'il n'y a pas de problème d'amiante. Ils ont aussi souligné que le budget est établi sur la base des besoins prévus. Le secrétariat de l'OMPI ne considère pas, à cet égard, qu'il soit utile de fixer des ratios entretien/coût.

ORGANISATION MÉTÉOROLOGIQUE MONDIALE (OMM)

Régime juridique des biens immobiliers et aspects connexes: Le bâtiment de l'OMM est la propriété de l'Organisation, tandis que le terrain appartient au Gouvernement suisse.

Financement des gros travaux d'amélioration, de réparation et de construction: L'OMM a créé un fonds spécial - dénommé Fonds pour le bâtiment - pour financer les besoins futurs et couvrir les dépenses extraordinaires requises pour préserver la valeur en capital du nouveau bâtiment du siège. Une partie des recettes provenant des loyers est employée au financement de l'entretien du bâtiment. Les locataires paient aussi des charges d'éclairage, chauffage, énergie et eau proportionnelles à l'espace qu'ils occupent. Les bureaux de deux étages sont loués meublés, le mobilier étant amorti sur huit ans. Le coût total du nouveau bâtiment se monte à environ 100 millions de francs suisses. L'OMM a obtenu de la FIPOI un prêt sans intérêts de 75 millions de francs suisses, remboursable en 50 ans, dont le remboursement est financé sur le budget ordinaire. Le reste du montant requis a été fourni par le produit de la vente de l'ancien bâtiment de l'OMM à l'OMPI. Si l'OMM venait à louer à des tiers n'ayant pas de relation fonctionnelle avec l'OMM plus de 30 % de la surface totale de ses locaux à usage de bureaux (c'est-à-dire plus de deux étages de bureaux), les modalités de remboursement pourraient être revues d'un commun accord entre l'OMM et la FIPOI. Le prêt couvre tous les frais généraux.

Gestion immobilière: La totalité des dépenses d'entretien incombe à l'OMM. La gestion du bâtiment relève de la Division des services communs. À cet effet, celle-ci comprend en son sein une unité distincte, l'Unité de gestion du bâtiment, qui se compose actuellement d'un Chef de classe P4, et d'un technicien d'entretien de classe G-6. Un crédit de 4,2 millions de francs suisses est inscrit au budget ordinaire pour l'entretien. En outre, les recettes annuelles provenant des loyers perçus par l'Organisation se montent à 1,1 million de francs suisses.