



Biens immobiliers : projet de plan-cadre d'équipement

Rapport du Directeur général

HISTORIQUE

1. Après avoir examiné la situation du fonds immobilier à sa cent quinzième session,¹ le Conseil exécutif a prié le Directeur général de lui faire rapport à sa cent dix-septième session sur les progrès accomplis dans l'élaboration d'un plan-cadre d'équipement décennal et la mise sur pied d'un mécanisme à long terme pour le financement de ce plan.² Le Directeur général a fait rapport sur les progrès réalisés, comme cela lui avait été demandé,³ indiquant que, sur la base de travaux ultérieurs concernant les modalités de financement, un document exposant les détails d'un plan-cadre d'équipement viable pour les opérations immobilières serait soumis au Conseil exécutif à sa session de janvier 2007.

2. Le Directeur général a informé le Conseil exécutif à sa cent quinzième session⁴ que, durant les exercices précédents, il était devenu de plus en plus difficile pour l'Organisation, par le biais du fonds immobilier, d'entretenir convenablement les bâtiments dans les principaux lieux d'affectation. On estimait qu'il faudrait d'énormes investissements supplémentaires au cours des années à venir pour assurer la sécurité des membres du personnel et remettre en état certains des bâtiments de l'Organisation.

3. Dans le passé, chaque demande de financement de projet par le fonds immobilier était jugée uniquement en fonction de l'intérêt du projet sans que soient comparées les priorités entre lieux d'affectation. De plus, en période d'austérité, c'est souvent l'entretien qui est sacrifié en raison des restrictions parce que les activités programmatiques de fond ont un rang de priorité plus élevé. Or il se pose des problèmes lorsque les périodes de réduction ou de report des dépenses ne sont pas suivies d'une phase de relèvement des dépenses au-dessus de leur niveau normal. Certains aspects de l'entretien peuvent être négligés, d'où des pannes qui peuvent entraîner des réparations d'urgence coûteuses.

¹ Voir document EB115/2005/REC/2, procès-verbal de la dixième séance, section 1.

² Décision EB115(10).

³ Voir document EB117/18.

⁴ Voir document EB115/41.

4. Cette démarche corrective perturbe l'activité de l'Organisation et peut exposer les usagers à des risques inacceptables dans des bâtiments où le matériel et les systèmes ne sont plus conformes aux normes de sûreté et d'environnement actuelles.
5. Le plan-cadre d'équipement décennal 2008-2017 offrira une approche stratégique intégrée de la gestion et de l'entretien des infrastructures matérielles de l'Organisation. Il dressera un tableau des besoins généraux de l'Organisation en matière d'infrastructures pour la période 2008-2017 en ce qui concerne les rénovations et les gros travaux d'entretien, de construction et de sécurité. Le plan aidera d'autre part à reprogrammer les projets immobiliers compte tenu des priorités budgétaires. Les besoins locaux seront évalués à la lumière des besoins mondiaux, les priorités seront fixées et l'on évitera d'éventuelles flambées de la demande, ce qui permettra au Secrétariat de mieux répondre à l'évolution des besoins. Enfin, le plan aidera à garantir que les projets concernés correspondent aux besoins opérationnels et aux objectifs organisationnels tout en conservant un bon rapport coût/efficacité.
6. L'OMS loge les membres de son personnel dans des bâtiments qu'elle possède, qui sont occupés sur la base d'un partage des coûts, qui sont loués sur le marché ou fournis gratuitement par des Etats Membres. Les conditions de logement varient considérablement et ne sont pas toujours adaptées aux besoins de l'Organisation du point de vue des locaux, de la sûreté, de la sécurité et de l'environnement.
7. Sur un total de 188 lieux d'affectation de l'OMS, il n'y en a que 15 où les bâtiments et/ou les terrains sont propriété de l'Organisation, notamment au Siège et dans cinq bureaux régionaux. Sur la totalité des autres bureaux, y compris ceux qui sont situés dans des bâtiments des Nations Unies ou d'autres locaux communs des Nations Unies, 73 sont fournis gratuitement par le gouvernement hôte concerné et 100 se trouvent dans des locaux loués sur le marché ou occupés sur la base d'un partage des coûts.

PRINCIPES DIRECTEURS

8. Chaque fois que possible, l'Organisation utilise des locaux communs des Nations Unies, ce qui encourage une présence unique dans le pays, facilite la logistique et améliore la sécurité : dans certains lieux d'affectation, cet arrangement permet d'autre part d'externaliser les services de gestion et d'appui, confiés à des organismes partenaires sur la base d'un partage des coûts, ce qui réduit les besoins initiaux en biens d'équipement et en personnel.
9. Lorsqu'il n'y a pas de locaux communs des Nations Unies, la meilleure formule est celle des locaux fournis par le pays hôte ; l'Organisation n'est pas responsable de l'entretien ni des gros travaux de réparation, et elle évite en général l'inflation des loyers et la gestion des locaux.
10. Avec la location de bureaux, la question des dépenses de réparation et de rénovation et des dépenses d'équipement ne se pose pas ; il est plus facile de s'agrandir, de réduire les activités ou de les transférer ailleurs, en fonction des besoins. Cependant, la location expose l'Organisation à une inflation des loyers, et c'est donc sur une période de dix ans l'option la plus coûteuse. De plus, des restrictions à la modification des locaux loués peuvent compromettre la sécurité et la sûreté des membres du personnel et des biens.
11. L'Organisation n'a construit ou acheté des locaux que lorsque cette solution était d'un bon rapport coût/efficacité ou qu'elle se justifiait pour des raisons de sûreté et de sécurité. Elle permet de concevoir ou de modifier les locaux compte tenu de la sécurité et des besoins spécifiques. Cependant,

elle entraîne des dépenses d'achat, d'entretien et de réparation, et il y a aussi un risque que les bâtiments soient détruits lors de troubles civils ou d'une catastrophe naturelle.

12. La sécurité du personnel et des locaux – une priorité pour l'Organisation – exige d'importants investissements supplémentaires, comme cela a été souligné à la cent quinzième session du Conseil exécutif.¹ Le plan-cadre d'équipement décennal pour 2008-2017 tient compte des besoins immobiliers en ce qui concerne la sécurité, sur la base de l'évaluation locale des risques et des menaces et en application des normes minimales de sécurité opérationnelle des Nations Unies.

INVENTAIRE DES BIENS IMMOBILIERS DE TOUTE L'ORGANISATION

13. De manière à disposer d'une base pour le plan-cadre en ce qui concerne les principaux lieux d'affectation de l'Organisation, une enquête a été faite en 2006 sur les biens immobiliers de toute l'Organisation. Les résultats sont présentés dans l'inventaire des biens immobiliers,² qui contient maintenant, pour les sites et bâtiments de tous les lieux d'affectation de l'Organisation, des faits généraux et des chiffres concernant l'ampleur et la nature des avoirs immobiliers, l'état d'entretien, les détails de la situation ainsi que les indicateurs relatifs à la santé et à la sûreté, en même temps que des renseignements de base sur l'application des normes minimales de sécurité opérationnelle.

14. Sur les 188 lieux d'affectation, 80 bureaux, y compris le Siège et les six bureaux régionaux, sont entretenus entièrement ou en partie aux frais de l'Organisation.

15. En cette phase initiale d'élaboration du projet de plan-cadre d'équipement décennal 2008-2017,² les bureaux ont été invités à évaluer l'état d'entretien de leurs bâtiments. Dans la plupart des cas, la situation générale est jugée satisfaisante, voire plus que satisfaisante.

16. Malgré cette affirmation d'un bon état d'entretien, presque la moitié des lieux d'affectation signalent que, dans les deux prochaines années, de gros travaux de réparation et de rénovation seront nécessaires. Les travaux en question sont de différente nature, depuis des travaux de peinture et d'entretien jusqu'à d'importantes améliorations liées à la sécurité (installation de murs et de grilles d'enceinte, pose de vitres résistantes aux bris, pose de systèmes d'alarme et locaux de sécurité).

DEFINITION DES INDICATEURS

17. Pour évaluer l'état actuel d'entretien d'un bien immobilier et établir un ordre de priorité parmi les projets nécessitant des investissements, on a mis au point un système fondé sur des indicateurs. Chaque projet est évalué en fonction de six indicateurs de priorité : sécurité, santé et sûreté, économie et mesures d'efficacité, environnement, introduction de nouvelles techniques et innovation, enfin facteurs divers. La conjonction de ces indicateurs sert ensuite à repérer les installations qui ont le plus besoin d'investissements et aide à fixer des priorités, en particulier lorsque les fonds sont limités. Le plan-cadre d'équipement décennal 2008-2017 inclut ces indicateurs de priorité pour l'auto-évaluation, tels qu'ils ont été établis par les bureaux régionaux et le Siège. Les projets inclus dans le plan seront examinés par un organe indépendant avant la mise en oeuvre ; les contrats seront passés conformément aux méthodes normalement appliquées par l'Organisation en matière d'appels d'offres.

¹ Voir document EB115/2005/REC/2, procès-verbal de la dixième séance, section 1.

² Document disponible sur demande.

LE PROJET DE PLAN-CADRE D'ÉQUIPEMENT DECENNAL 2008-2017

18. Le projet de plan donne pour l'ensemble de l'Organisation un aperçu des projets prévus durant cette période. Il énumère tous les secteurs concernés : sécurité, santé et sûreté, économie, conservation d'énergie et environnement, nouvelles technologies et innovation. Le projet de plan récapitule d'autre part les dépenses estimatives de fonctionnement des infrastructures (travaux normaux d'entretien et de réparation, services collectifs et location des bâtiments) et les dépenses d'équipement. On entend par « dépenses d'équipement » les dépenses entraînées par de gros travaux de rénovation, de mise à niveau et de construction ainsi que de grands projets relatifs aux technologies de l'information, qui apportent une valeur ajoutée à une installation. Les dépenses d'équipement ne portent généralement pas sur les travaux d'entretien, car ceux-ci ne modifient pas la valeur comptable des bâtiments concernés.

19. L'enveloppe globale pour toute l'Organisation sur les dix années 2008-2017 est évaluée à US \$297,7 millions, dont US \$96,6 millions représentent des dépenses d'équipement.

20. Un certain nombre de projets ont été reportés ces dernières années, et le projet de plan-cadre d'équipement décennal 2008-2017 montre qu'il est nécessaire de procéder à un investissement initial de « rattrapage » pendant l'exercice 2008-2009. L'enveloppe à l'échelle de l'Organisation pour 2008-2009 est évaluée à US \$62,7 millions, dont US \$34,6 millions représentent des dépenses de fonctionnement et US \$28,1 millions des dépenses d'équipement (US \$13 millions pour de gros travaux de rénovation et de modification de bâtiments à usage de bureaux et de logements du personnel, US \$13,6 millions pour l'acquisition d'équipement et des travaux de construction, et US \$1,5 million pour des projets liés à la sécurité). Il est prévu que, durant les quatre exercices restants de la période décennale sur laquelle porte le plan, les dépenses d'équipement fluctuent en fonction des priorités fixées et de la disponibilité des fonds.

21. Avec le relèvement des budgets et l'application de la décentralisation, les bâtiments actuels à usage de bureaux dans de nombreux lieux d'affectation ne suffisent plus à loger les membres du personnel. Dans bien des cas, cette situation a des retombées préjudiciables à la coordination et à l'efficacité. Sur les trois Bureaux régionaux concernés, deux proposent de surélever les bâtiments (Bureaux régionaux de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique occidental) et un propose d'ajouter des bureaux et des logements pour les membres du personnel (Bureau régional de l'Afrique).

22. Au Siège, le système de chauffage – vieux de 40 ans – du bâtiment principal a de toute urgence besoin d'être remplacé. A plusieurs reprises, des conduites ont dû être remplacées d'urgence et il risque de se produire d'autres fuites si le remplacement du système est reporté. En 2004, on a trouvé de l'amiante dans les cloisons qui séparent les bureaux du bâtiment principal. Etant donné que le remplacement des conduites de chauffage va exiger l'ouverture de ces cloisons, l'amiante va être enlevée par la même occasion. D'autre part, les principales salles de réunions et la salle du Conseil exécutif au Siège ont de toute urgence besoin d'être rénovées.

23. Un comité du programme pour les bâtiments sera créé dans chaque lieu d'affectation principal, pour veiller à ce que les projets soient examinés de façon indépendante, évalués, modifiés et revus du point de vue de l'ordre de priorité et ce, de façon continue, en fonction des besoins locaux et des disponibilités financières. Le comité devrait d'autre part envisager l'opportunité de soumettre de nouveaux projets qui s'inscriraient dans le plan-cadre d'équipement décennal 2008-2017 ou alors proposer d'autres sources de financement.

FINANCEMENT

24. Dans le cadre d'une étude sur les pratiques en matière de gestion des bâtiments,¹ le Corps commun d'inspection a fait une enquête sur un certain nombre d'organisations internationales dont les résultats faisaient ressortir une structure caractéristique du financement des projets de gestion des bâtiments, fondée sur la distinction entre entretien et réparation, d'un côté, et dépenses d'équipement, de l'autre.

25. La structure des modalités de financement montre que les travaux d'entretien et de réparation sont financés au moyen de paiements au comptant, principalement par imputation sur le budget ordinaire et occasionnellement par prélèvement sur des comptes spéciaux. D'un autre côté, les dépenses d'équipement correspondant aux gros travaux d'amélioration et de construction sont généralement financées par paiement au comptant sur des comptes spéciaux, par paiement différé (c'est-à-dire au titre de prêts consentis par des organisations quasi gouvernementales) ou par des emprunts de caractère commercial dont le remboursement est imputé sur le budget ordinaire.

26. Comme il est indiqué plus haut dans le paragraphe 20, le projet de plan-cadre d'équipement décennal 2008-2017 montre que le coût estimatif total d'un bon entretien des bâtiments de l'Organisation, y compris les dépenses d'équipement nécessaires, s'élève à US \$62,7 millions pour 2008-2009. Un peu plus de la moitié de ce montant concerne des dépenses de fonctionnement des infrastructures qui sont normalement imputées sur le budget ordinaire. Le reste est constitué par des projets d'équipement qui seraient normalement financés par le fonds immobilier. Or, avec le temps, le fonds a été sous-financé car, dans le budget biennal général, les priorités techniques passent avant. A cet égard, le Conseil exécutif, à sa cent dix-septième session, s'est inquiété des répercussions des coupes budgétaires sur l'entretien des bâtiments.²

27. Le tableau joint en annexe récapitule les besoins de financement du plan-cadre d'équipement décennal 2008-2017 et donne des détails par principal lieu d'affectation pour l'exercice 2008-2009. Il faut noter que, compte tenu des propositions incluses dans le projet de budget programme 2008-2009, il manque environ US \$22,1 millions – problème qui devra être étudié à la lumière des débats du Conseil exécutif sur le projet de plan-cadre et sur le projet de budget programme 2008-2009.³

28. D'autres organisations ont eu des problèmes analogues pour financer de gros travaux de rénovation et de construction et des acquisitions d'importance majeure. L'OMI, qui s'est trouvée face à la nécessité de financer la remise en état complète du bâtiment de son Siège à Londres, a recueilli en 2004 des informations à partir d'un échantillon d'organisations du système des Nations Unies sur leurs mécanismes de financement dans le domaine de la gestion des biens immobiliers.⁴ Dans la plupart des organisations étudiées, les travaux normaux d'entretien et de réparation étaient imputés sur le budget ordinaire. Cependant, plusieurs mécanismes étaient utilisés pour financer les dépenses d'équipement, notamment :

- financement par un fonds spécial sur la base d'une égale répartition entre l'organisation concernée et le gouvernement hôte (Bureau des Nations Unies à Vienne) ;

¹ Corps commun d'inspection, Gestion des bâtiments : pratiques de certaines organisations du système des Nations Unies pertinentes pour la rénovation du Siège de l'ONU (document JIU/REP/2001/1).

² Voir document EB117/2006/REC/2, procès-verbal de la dixième séance, section 1.

³ Documents EB120/17 et MTSP2008-2013/PPB2008-2009.

⁴ Conseil de l'OMI, quatre-vingt-treizième session, document C 93/WP.5.

- compte spécial alimenté et reconstitué par divers dosages de crédits du budget ordinaire, de revenus locatifs, de « réserves », de recettes occasionnelles et d'excédents (UNESCO, OMS, OMM et OMPI) ;
- financement totalement assuré par le gouvernement hôte (FAO) ;
- prêts sans intérêt accordés par le gouvernement hôte pour des travaux de construction et d'agrandissement (organisations internationales basées à Genève) ;
- prêts porteurs d'intérêts accordés par le gouvernement hôte (Siège des Nations Unies à New York) ;
- prêts porteurs d'intérêts, le gouvernement hôte prenant à sa charge les intérêts et faisant office de garant (UNESCO) ;
- dons d'Etats Membres autres que le pays hôte (Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés).

29. Même s'il existe plusieurs sources possibles de financement, on suppose que la plupart, et peut-être la totalité, des dépenses associées au plan-cadre d'équipement décennal 2008-2017 devront être assumées par les Etats Membres. Parmi les options supplémentaires qui pourraient être envisagées figurent des prêts commerciaux garantis par des Etats Membres, l'augmentation des contributions au budget ordinaire pour faire face aux investissements nécessaires, la remise du bâtiment au pays hôte contre financement (modèle de la FAO) ainsi que des contributions volontaires ou des dons faits par des Etats Membres.

MESURES A PRENDRE PAR LE CONSEIL EXECUTIF

30. Le Conseil exécutif est invité à prendre note du rapport ci-dessus et à donner, compte tenu des débats sur le projet de budget programme 2008-2009, des avis sur les options présentées en vue de trouver la somme manquante.

ANNEXE

PLAN-CADRE D'EQUIPEMENT 2008-2017 :
BESOINS DE FINANCEMENT
(en milliers de US \$)

Lieu d'affectation	Dépenses d'équipement sur dix ans	Travaux d'entretien et de réparation sur dix ans	Total sur dix ans	Dépenses d'équipement 2008-2009	Travaux d'entretien et de réparation 2008-2009	Total 2008-2009
Afrique	18 860	30 837	49 697	8 260	4 746	13 006
Amériques	2 269	12 622	14 890	267	2 142	2 409
Asie du Sud-Est	9 375	9 490	18 865	1 955	1 725	3 680
Europe	6 155	17 393	23 548	550	3 276	3 826
Méditerranée orientale	12 840	35 864	48 704	6 124	5 874	11 999
Pacifique occidental	3 262	7 935	11 197	1 214	1 408	2 622
Siège	43 863	86 917	130 780	9 703	15 436	25 139
Total	96 623	201 058	297 681	28 073	34 607	62 680
Inclus dans le projet de budget programme 2008-2009				6 000	34 607	40 607
Sommes manquantes				22 073	0	22 073

= = =