



Nations Unies

Rapport du Comité des commissaires aux comptes

**pour la période d'un an terminée
le 31 décembre 2006**

**Volume V
Plan-cadre d'équipement**

**Assemblée générale
Documents officiels
Soixante-deuxième session
Supplément n° 5 [A/62/5 (Vol. V)]**

Assemblée générale
Documents officiels
Soixante-deuxième session
Supplément n° 5 (A/62/5)

Rapport du Comité des commissaires aux comptes

**pour la période d'un an terminée
le 31 décembre 2006**

**Volume V
Plan-cadre d'équipement**



Nations Unies • New York, 2007

Note

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote renvoie à un document de l'Organisation.

Rapport du Comité des commissaires aux comptes sur le plan-cadre d'équipement des Nations Unies pour la période d'un an terminée le 31 décembre 2006

Résumé

Le Comité des commissaires aux comptes a vérifié les opérations financières et contrôlé la gestion du plan-cadre d'équipement pendant la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2006. Il a également vérifié l'état IX des états financiers provisoires de l'Organisation des Nations Unies relatif au plan-cadre d'équipement pour la même période.

Mise en œuvre des recommandations antérieures

Le Comité a examiné les mesures qu'a prises le Bureau du plan-cadre d'équipement pour mettre en œuvre les cinq recommandations qu'il avait faites dans son rapport sur la période d'un an terminée le 31 décembre 2005^a. Trois recommandations avaient été mises en œuvre, deux étaient en voie de l'être, comme il ressort de l'annexe au présent rapport.

Gestion, planification et retard du projet

La réalisation du plan-cadre a pris environ un an de retard sur ce qu'indiquait le rapport le plus récent présenté à l'Assemblée générale. Cela s'explique par divers événements, dont le temps qu'a mis l'Assemblée générale à prendre une décision, l'adoption de deux nouvelles options qui ont ajouté à la complexité de l'entreprise, les erreurs d'ordonnancement et l'absence de directeur exécutif depuis juin 2006. Ces contretemps et ces modifications se sont traduits par une augmentation des coûts d'au moins 95 millions de dollars par rapport au budget approuvé par l'Assemblée en décembre 2006. D'autres augmentations pendant la phase de conception ont atteint 53 millions de dollars, soit au total un dépassement estimé à au moins 148 millions de dollars, ou encore à 7,9 % de l'ensemble du budget approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution A/61/251. L'Administration a fait savoir que cette première estimation serait révisée en fonction de l'évolution du plan de travail.

Anticipation et réduction des risques

Une étude préliminaire des risques menée par la société gestionnaire du projet a fait apparaître, en mars 2007, l'absence de certaines études techniques et de certaines décisions, par exemple l'étude du sous-sol du bâtiment ou encore l'examen des conséquences des prescriptions en matière de résistance aux effets de souffle sur le traitement esthétique de la façade.

^a Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Supplément n° 5 (A/61/5), vol. V.

Personnel

Les ressources humaines consacrées au projet ont été insuffisantes, le recrutement aux postes à pourvoir se faisant trop lentement. Le taux de vacance était de 21 % au 15 mars 2007. Pendant les trois années précédentes, il n'y a eu de directeur exécutif que pendant 10 mois (de septembre 2005 à juin 2006). Si le Service des achats a affecté à plein temps trois administrateurs au projet, le Service de la gestion des installations du Bureau des services centraux d'appui (Département de la gestion) n'a pas encore adapté ses ressources aux exigences du projet.

Enfin, les commissaires s'inquiètent des incidences financières des retards de réalisation.

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Lettre d'envoi		vii
A. Introduction	1–17	1
1. Recommandations antérieures n'ayant pas été intégralement mises en œuvre	7–9	2
2. Principales recommandations	10	2
3. Historique	11–17	2
B. Conclusions détaillées et recommandations	18–68	4
1. Aspects financiers	18–34	4
2. Passation par profits et pertes de pertes de numéraire, de sommes à recevoir et de biens	35	7
3. Versements à titre gracieux	36	7
4. Gestion du programme	37–67	7
5. Cas de fraude ou de présomption de fraude	68	12
C. Remerciements	69	13
 Annexe		
Mise en œuvre des recommandations pendant la période d'un an terminée le 31 décembre 2005		14

Lettre d'envoi

Le 29 juin 2007

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint le rapport du Comité des commissaires aux comptes sur le plan-cadre d'équipement pour la période d'un an terminée le 31 décembre 2006.

Le Premier président de la Cour des comptes de la France,
Président du Comité des commissaires aux comptes
de l'Organisation des Nations Unies
(*Signé*) Philippe **Séguin**

Madame la Présidente de l'Assemblée générale
New York

A. Introduction

1. Le plan-cadre d'équipement, qui a été établi en 2001 en vertu de la résolution 55/238 de l'Assemblée générale, englobe toutes les dépenses relatives à la rénovation des bâtiments du Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York. Ces dépenses étaient initialement financées par prélèvement sur le budget ordinaire de l'ONU. Au paragraphe 24 de la section II de sa résolution 57/292, l'Assemblée générale a décidé de créer un compte spécial pour le plan-cadre. Par la suite, des contributions ont été mises en recouvrement auprès des États Membres pour alimenter le compte spécial. Celui-ci figure dans l'état IX (Immobilisations de l'ONU et travaux de construction en cours) des états financiers de l'ONU. Les soldes éventuellement inutilisés des crédits ouverts pour le plan-cadre sont reportés sur les exercices biennaux suivants jusqu'à l'achèvement du projet.

2. Le Comité des commissaires aux comptes a vérifié les opérations financières effectuées au titre du plan-cadre d'équipement et contrôlé la gestion de celui-ci pendant la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2006. Les comptes y relatifs figurent dans les états financiers de l'Organisation des Nations Unies. Le Comité donnera son opinion sur ces états pour l'exercice biennal se terminant le 31 décembre 2007. La vérification a été effectuée conformément à la résolution 57/292, dans laquelle l'Assemblée a prié le Comité de contrôler l'élaboration et l'exécution du plan-cadre et de lui en rendre compte chaque année. Le Comité a conduit son examen conformément à l'article VII et à l'annexe du Règlement financier de l'Organisation des Nations Unies, ainsi qu'aux normes communes de vérification adoptées par le Groupe de vérificateurs externes des comptes de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique et aux normes internationales d'audit.

3. La vérification visait les objectifs d'audit généraux énoncés par le Comité au paragraphe 2 de son premier rapport d'activité sur le plan-cadre d'équipement (A/58/321), à savoir :

- a) Examiner les états financiers du plan-cadre d'équipement et évaluer notamment les systèmes de comptabilité, de paiement et de présentation de rapports;
- b) S'assurer du respect des règles et des règlements des Nations Unies régissant les achats et la passation de marchés;
- c) Évaluer le respect des contrats, notamment les clauses ayant trait aux prestations attendues et au calendrier des travaux, et autres dispositions importantes;
- d) Examiner les procédures de contrôle, y compris les audits internes et les processus de bonne gestion.

4. Le Comité a examiné l'état d'avancement général du plan-cadre d'équipement depuis son précédent rapport¹ ainsi que la manière dont ont été déterminés et gérés les risques associés au projet.

5. Le présent rapport aborde des questions qui, de l'avis du Comité, méritent d'être portées à l'attention de l'Assemblée générale. Les observations et conclusions

¹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Supplément n° 5 (A/61/5), vol. V.*

du Comité ont fait l'objet d'entretiens avec l'Administration, dont les vues sont dûment présentées dans le rapport.

6. On trouvera récapitulées ci-dessous au paragraphe 10 les principales recommandations du Comité. Les constatations et recommandations de celui-ci sont présentées en détail aux paragraphes 18 à 68.

1. Recommandations antérieures n'ayant pas été intégralement mises en œuvre

7. Comme il en était prié dans la résolution 48/216 B de l'Assemblée générale, le Comité a examiné les mesures prises par l'Administration pour donner suite aux recommandations qu'il avait faites.

Période d'un an terminée le 31 décembre 2005

8. Le Comité s'est enquis de la suite donnée par l'Administration aux cinq recommandations qu'il avait présentées dans son rapport sur la période d'un an terminée le 31 décembre 2005¹. Il a pu constater que deux recommandations étaient encore en voie d'application.

Temps écoulé depuis les recommandations antérieures

9. Comme le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires l'en avait prié (A/60/387, par. 12), le Comité s'est interrogé sur le temps écoulé depuis la formulation des deux recommandations qui n'ont pas encore été intégralement appliquées. L'une d'elles porte sur l'exercice financier clos le 31 décembre 2004, exercice pendant lequel elle avait été émise pour la première fois (voir annexe).

2. Principales recommandations

10. L'Administration a souscrit à l'avis du Comité qui lui recommandait ce qui suit :

a) Envisager d'avancer la date des travaux préparatoires pour rattraper les retards, lancer les études techniques reportées et définir les règles de sécurité qui s'appliqueront aux ouvrages et au chantier (par. 47 et 56);

b) Adopter une procédure de décision pour les mouvements de personnel (par. 62 et 63);

c) Diligenter le recrutement du directeur exécutif et pourvoir d'urgence les postes vacants du Bureau (par. 64 à 67).

3. Historique

11. Le Comité rappelle que le plan-cadre d'équipement initial a été proposé par le Secrétaire général en 2000 (voir A/55/117) pour remédier d'une façon globale, systématique et rentable aux défauts des bâtiments du Siège de l'ONU à New York. Il s'agissait d'un plan sur six ans, dont le coût était estimé à 964 millions de dollars, dont 902 millions pour la rénovation proprement dite et 62 millions pour la location d'un espace transitoire, et qui reposait sur l'hypothèse que les travaux de construction démarreraient le 1^{er} janvier 2003.

12. À la section IV de sa résolution 55/238, l'Assemblée générale a autorisé le Secrétaire général à entreprendre l'établissement d'un plan d'ensemble et l'analyse détaillée des coûts à prévoir. En août 2002, le Secrétaire général a présenté les résultats de l'étude du plan-cadre d'équipement, accompagnés de différentes solutions et approches envisageables (voir A/57/285 et Corr.1). D'après ce rapport, il y avait deux scénarios de remise en état des bâtiments. Le premier consistait à libérer la plus grande partie des locaux et à exécuter le travail aussi rapidement que possible; le deuxième, à exécuter le travail par petites étapes, en déplaçant le personnel et les activités selon les besoins, de façon que la remise en état se fasse dans plusieurs étages à la fois dans chaque bâtiment.

13. Dans le même rapport, le Secrétaire général présentait un diagramme d'échelonnement des travaux, de la phase de la conception qui devait durer du début de 2001 à 2004, à celle de construction proprement dite qui devait s'achever en 2010.

14. Dans sa résolution 57/292, l'Assemblée générale a décidé d'exécuter le plan-cadre d'équipement selon le projet de base correspondant au premier scénario proposé, pour un coût estimatif de 1 milliard 49 millions de dollars des États-Unis avec une mise en chantier fixée à octobre 2004 et des travaux devant durer cinq ans.

15. Les études principales ont été achevées pour la plupart en 2003 et 2004 mais, comme on n'avait pas entamé les premiers travaux liés à la construction de l'immeuble de bureaux transitoires UNDC-5 envisagé et qu'il y avait des augmentations de coûts imprévues, le Secrétaire général a proposé dans son rapport du 11 novembre 2005 (A/60/550 et Corr.1 et 2) quatre stratégies récapitulées dans le tableau 1. L'Administration a recommandé, et l'Assemblée générale adopté, la stratégie IV.

Tableau 1
Exécution du plan-cadre d'équipement

<i>Stratégie</i>	<i>Coût estimatif (en millions de dollars É.-U.)</i>	<i>Date de début</i>	<i>Date de livraison prévue</i>
Stratégie I : totalité des travaux, en une phase	1 552,8	2007	Dernier trimestre de 2011
Stratégie II : travaux réduits, en une phase	1 200,0	2007	Dernier trimestre de 2011
Stratégie III : construction d'un nouveau bâtiment à usage de bureaux, échelonnement des travaux de rénovation des bâtiments de l'Assemblée générale et des conférences, ajournement des travaux de rénovation du Secrétariat	1 584,5	2007	Début de 2013
Stratégie IV : travaux échelonnés	1 587,8	2007	Début de 2014

16. On a donc cherché sur le marché de l'immobilier commercial de nouveaux locaux transitoires qui pourraient se substituer au bâtiment UNDC-5 proposé auparavant. Les contrats d'architecte ont dû être modifiés en fonction de la nouvelle situation, ce qui a augmenté les coûts de 987 000 dollars et obligé à repousser de septembre 2005 à mars 2006 la date d'achèvement des plans architecturaux.

17. Dans sa résolution 61/251, l'Assemblée générale a décidé d'approuver une période d'exécution du plan-cadre allant de 2006 à 2014 et un devis plafonné à

1 876 700 000 dollars, ce qui a permis de passer de la conception aux phases suivantes.

B. Conclusions détaillées et recommandations

1. Aspects financiers

18. Dans sa résolution 55/238, l'Assemblée générale avait au départ décidé d'ouvrir un crédit de 8 millions de dollars au budget-programme de l'exercice 2000-2001 pour l'établissement du plan d'ensemble et l'analyse détaillée des coûts d'exécution du plan-cadre. Dans sa résolution 57/292, elle a décidé de créer un compte spécial pour le plan-cadre et d'y inscrire un crédit de 25,5 millions de dollars pour l'exercice biennal 2002-2003 afin de financer les travaux de conception et les services connexes de gestion. Dans sa résolution 59/295, elle a décidé de transformer en un crédit de 17,8 millions de dollars le montant des engagements autorisés pendant l'exercice 2004-2005, afin de financer la poursuite des travaux de conception, les services de direction du projet et la gestion des activités préparatoires. Dans sa résolution 60/248, elle a décidé d'ouvrir un crédit de 8,2 millions de dollars, qui a été mis en recouvrement en 2006.

19. Dans sa résolution 60/256, l'Assemblée générale a ouvert un crédit de 23,5 millions de dollars pour financer les phases de conception et d'élaboration des études techniques du plan-cadre d'équipement, y compris les études relatives aux locaux transitoires. Elle a autorisé le Secrétaire général à engager au titre du plan-cadre d'équipement des dépenses d'un montant maximum de 77 millions de dollars pendant l'exercice 2006-2007 pour la construction d'un bâtiment de conférences provisoire sur la pelouse nord, son aménagement et les frais annexes, ainsi que pour la location, la conception, la préparation technique, l'aménagement et autres interventions liés à la bibliothèque et aux bureaux transitoires. Dans sa résolution 60/282 du 30 juin 2006, l'Assemblée a décidé de transformer en crédit l'autorisation d'engagement de dépenses de 77 millions de dollars et a approuvé la stratégie IV recommandée pour l'exécution du plan-cadre. Comme on l'a dit, le devis total, plafonné à 1 876 700 000 dollars, a été approuvé par l'Assemblée le 22 décembre 2006.

20. Au 31 décembre 2006, le montant total engagé ou déjà dépensé au titre du plan-cadre s'élevait à 67,5 millions de dollars, dont 32,5 millions déboursés avant la fin de l'exercice biennal 2004-2005 et, pour l'année 2006, 28,8 millions de dollars d'engagements et 7,7 millions de décaissements. Les dépenses de 2006 étaient plus de cinq fois supérieures à celles de 2005 (6,5 millions de dollars). Le surcoût s'explique par le report de 2005 à 2006 du début d'exécution de la plupart des contrats de services antérieurs à l'ouverture du chantier.

21. Le tableau 2 ci-dessous donne des renseignements détaillés sur l'exécution du plan-cadre d'équipement pendant l'année terminée le 31 décembre 2006.

Tableau 2
Exécution du budget du plan-cadre d'équipement

Objet de dépense	Dépenses prévues en 2006	Montant des dépenses		Pourcentage des dépenses	
		2005	2006	2005	2006
		(En milliers de dollars des États-Unis)			
Traitement et autres dépenses de personnel	non disponible	1 938	2 096	29,8	5,7
Frais de voyage	non disponible	3	11	0,0	0,0
Services contractuels	non disponible	4 096	33 861	62,9	92,7
Dépenses de fonctionnement	non disponible	452	545	6,9	1,5
Achats	non disponible	25	13	0,4	0,0
Total	126 900	6 514	36 526	100,0	100,0

^a Selon le tableau 3 du document A/60/550.

22. Comme les années précédentes, les services contractuels et, dans une moindre mesure, les traitements et autres dépenses de personnel constituaient la majeure partie des dépenses.

23. Les dépenses de 2006, 36,5 millions de dollars, représentaient 65 % du montant de 55,8 millions de dollars envisagé par le Secrétaire général dans son quatrième rapport sur le plan-cadre d'équipement (A/61/549, par. 46). L'écart peut s'expliquer par la décision de reporter les dépenses initialement prévues pour 2006 (surtout la location de locaux transitoires, soit 12,5 millions de dollars) et la rémunération du maître d'œuvre (estimée à 2 millions de dollars). Il a fallu les différer en attendant que l'Assemblée générale se prononce sur le financement de l'ensemble du projet, ce qu'elle a fait le 22 décembre 2006².

24. Dans le quatrième rapport déjà cité, le Secrétaire général a informé l'Assemblée générale des dépenses prévues pour 2007, soit 113,6 millions de dollars, les rubriques principales étant les locaux transitoires (100,2 millions de dollars), les services contractuels de conception (4,5 millions de dollars), la gestion du programme et les consultants (4 millions de dollars).

Information fournie par les états financiers

25. Les états financiers biennaux de l'Organisation fournissant maintenant un ensemble d'informations sur le plan-cadre d'équipement. L'état IX, celui des recettes et des dépenses relatives aux immobilisations et aux travaux de construction en cours, présente une colonne consacrée au plan-cadre. Il est complété par le tableau 9.1, qui fait état des dépenses relatives aux travaux de construction en cours et consacre lui aussi une section au plan-cadre. La note 9 des états financiers donne des renseignements supplémentaires sur les méthodes comptables³.

² Voir résolution 61/251.

³ Pour l'exercice biennal 2004-2005, voir A/61/5 (vol. I).

26. Selon les Normes comptables du système des Nations Unies⁴, les informations financières relatives aux travaux de construction s'étendant sur plus d'un exercice financier doivent être présentées à part. C'est bien le cas du plan-cadre d'équipement depuis que l'Assemblée générale a décidé, dans sa résolution 57/92, de créer un compte spécial. De plus, le tableau 9.1 des états financiers subdivise les dépenses relatives au plan-cadre d'équipement sous six rubriques⁵.

Comptabilisation des travaux de construction selon les Normes comptables internationales du secteur public

27. Les rubriques en question décrivent en détail la phase où en est actuellement le plan-cadre. Pendant la phase d'élaboration, la plupart des dépenses sont liées aux services contractuels. Les autres objets de dépense concernent principalement les traitements et le fonctionnement.

28. Selon la comptabilité actuelle, les dépenses d'équipement ainsi que les dépenses de location et d'aménagement des locaux transitoires sont incorporées sous la rubriques « Services contractuels » ou « Dépenses de fonctionnement ». Après l'adoption des Normes comptables internationales du secteur public en 2010, il sera nécessaire de faire la distinction, dans les dépenses comptabilisées, entre dépenses de fonctionnement et dépenses capitalisables.

29. Le Comité recommande que le Bureau du plan-cadre d'équipement fasse en sorte de comptabiliser à part les dépenses capitalisées et les dépenses de fonctionnement.

Financement

30. Dans sa résolution 61/251, l'Assemblée générale a décidé que le plan-cadre d'équipement serait financé par des contributions appelées en une fois ou en plusieurs fois sur cinq ans, chaque État Membre devant indiquer la formule de son choix. Il devait le faire avant le 5 mars 2007; faute de quoi, la formule pluriannuelle serait appliquée.

31. Au 15 mars 2007, huit États Membres⁶ avaient versé en une fois leur quote-part du budget du plan-cadre; 51 avaient payé la contribution mise en recouvrement auprès d'eux à ce titre, soit au total 109,56 millions de dollars ou 17 % du devis total approuvé par l'Assemblée générale.

32. Dans la résolution 61/251 également, l'Assemblée générale a approuvé la création d'une réserve opérationnelle de 45 millions de dollars rattachée au compte du plan-cadre d'équipement, dont le fonctionnement serait régi par les articles 3.5, 4.2 et 4.3 du Règlement financier. Elle a également approuvé la souscription d'une lettre de crédit après appel d'offres. La lettre de crédit en question ne doit être

⁴ En particulier le paragraphe 51, qui se lit comme suit : « Les dépenses engagées pour les travaux de construction ou les achats à long terme qui s'étendent sur plus d'un exercice financier doivent être cumulées et présentées dans un tableau distinct. Les sources de financement doivent être indiquées à part. Une fois achevés les travaux ou les achats, les dépenses peuvent être indiquées en termes de coûts finals et toute obligation de financement non réglée doit être présentée à part. »

⁵ Dépenses de personnel et apparentées; Frais de voyage; Services contractuels; Dépenses de fonctionnement; Achats; Divers.

⁶ Albanie, Botswana, Brunéi Darussalam, Madagascar, Nigéria, Ukraine, Uruguay et Zimbabwe.

utilisée qu'en dernier ressort, et uniquement pour financer le plan-cadre d'équipement. L'Assemblée a prié le Secrétaire général d'engager des consultations avec le gouvernement du pays hôte pour voir s'il serait possible de faciliter l'émission d'une lettre de crédit non assortie de commissions ou de frais d'utilisation.

33. Le Comité des commissaires aux comptes a recommandé que le Secrétaire général envisage la création d'un conseil consultatif qui lui donneraient des avis sur les questions financières relatives au plan-cadre d'équipement⁷. Le Secrétaire général a entrepris de constituer cet organe et des entretiens ont eu lieu avec des personnes susceptibles de postuler aux fonctions de président, mais à la fin de 2005, toutes avaient décliné l'offre. En 2007 cependant, au moment de la rédaction du présent rapport, un projet de mandat est en voie d'élaboration.

34. L'Administration a fait sienne la recommandation du Comité concernant la création du Conseil consultatif.

2. Passation par profits et pertes de pertes de numéraire, de sommes à recevoir et de biens

35. Conformément à la règle de gestion financière 6.4, l'Administration a informé le Comité des commissaires aux comptes qu'aucun montant n'avait été passé par profits et pertes au titre de pertes de numéraire, de sommes à recevoir ou de biens se rapportant au plan-cadre d'équipement dans l'année terminée le 31 décembre 2006.

3. Versements à titre gracieux

36. L'Administration a fait savoir au Comité, conformément à l'article 5.11 du Règlement financier, qu'aucun versement à titre gracieux n'avait été effectué au moyen du fonds du plan-cadre d'équipement au cours de l'année terminée le 31 décembre 2006.

4. Gestion du programme

Gestion administrative des contrats relatifs à la conception

37. Le Comité a examiné les procédures de gestion administrative des contrats conclus par le Bureau du plan-cadre d'équipement. Le contrat conclu entre l'Organisation et le maître d'œuvre, encore en négociation au moment de l'audit, n'a pas été examiné.

38. Selon le Manuel des achats de l'Organisation, le Bureau du plan-cadre d'équipement et le Service des achats doivent coopérer pour tout ce qui a trait à la conclusion et à la négociation des contrats et des avenants. Les deux services ont tenu des réunions de coordination hebdomadaires à ce propos. Le Bureau du plan-cadre d'équipement est responsable de la gestion des contrats.

39. Le Comité a révisé 16 avenants conclus en 2006 concernant deux des contrats les plus importants, afin de vérifier que tous ces documents, relatifs à la phase de la conception, étaient bien conformes aux dispositions réglementaires applicables. Il a vérifié 77 objets de dépense liés aux contrats en question ayant fait l'objet

⁷ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Supplément n° 5* (A/61/5), vol. V, par. 38.

d'engagements ou de décaissements en 2006, outre ceux qu'avait audités le Bureau des services de contrôle interne. Cet examen portait au total sur 37 millions de dollars, soit 92 % du montant brut des dépenses en services contractuels de 2006⁸.

40. Cet audit n'a décelé aucun manquement, ni systématique ni accidentel, aux dispositions réglementaires du Manuel des achats. La recommandation que le Comité a faite antérieurement sur ce sujet⁹ doit donc être considérée comme appliquée.

Administration du projet, planification et risques de retard

41. Depuis l'adoption par l'Assemblée générale de la stratégie IV, les études de conception ont été achevées et la préparation du dossier de construction a commencé en août 2006. Le 30 octobre 2006, le Secrétaire général a présenté un calendrier prévisionnel en plusieurs grandes phases : édification du bâtiment des conférences temporaire (mi-2008); rénovation du Siège (commencement au début de 2008 après réinstallation d'une partie du personnel dans des locaux loués et réaménagés, achèvement à la fin de 2013); rénovation du bâtiment de l'Assemblée générale (de 2008 au début de 2011)¹⁰. Le projet devait être entièrement achevé au début de 2014. Le Secrétaire général proposait également d'ajouter certaines options (protection supplémentaire contre les effets de souffle, dispositifs d'appoint et de secours divers, mesures de sécurité). Leur coût était estimé à 230,4 millions de dollars. Lorsqu'elle a approuvé le plan, l'Assemblée générale a invité le Secrétaire général à l'informer de tout risque d'augmentation des coûts.

42. Le plan-cadre d'équipement est un projet complexe qui comprend la rénovation de plus de 250 000 mètres carrés, intéresse un immeuble qui n'a pas fait l'objet de grands travaux depuis 60 ans, prévoit une réalisation en plusieurs phases parce que les locaux resteront partiellement occupés pendant le chantier, sont soumis à des contraintes de sécurité sévères et obéissent à des intentions architecturales ambitieuses sur le plan de la qualité. Le Directeur exécutif du plan-cadre a pris ses fonctions en septembre 2005, 19 mois après le départ de son prédécesseur. Il a démissionné le 30 juin 2006. Le projet est donc resté sans direction pendant 26 mois sur les trois années qui précèdent le 15 mars 2007.

43. Au moment de partir, l'ancien Directeur exécutif a déclaré que sa démission était essentiellement motivée par les difficultés qu'il rencontrait dans l'exercice de ses attributions à cause des procédures et des mécanismes décisionnels de l'Organisation¹¹.

44. Au 1^{er} avril 2007, les travaux étaient en retard sur le calendrier présenté à l'Assemblée générale le 30 octobre 2006¹². Le rapprochement du calendrier détaillé

⁸ Le montant brut des dépenses en services contractuels de 2006 comprend les engagements autorisés et les décaissements, dont des montants déboursés au titre d'engagements conclus avant 2005 (qui avaient été déduits pour dégager le montant net des dépenses figurant dans les états financiers). Le montant total brut des dépenses en services contractuels de 2006 atteint 40 321 000 dollars.

⁹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Supplément n° 5* (A/61/5), vol. V, par. 40.

¹⁰ Voir A/61/549.

¹¹ *DM News*, Second Edition 2006, « Capital Master Plan – Dream and Reality, an interview with Louis F. Reuter IV », à consulter sur le site http://iseek.un.org/webpgdept10_42.asp

¹² Voir A/61/549.

du 22 juin 2006 et de celui du 28 février 2007 fait apparaître un certain nombre de contretemps d'importance décisive. Le choix du maître d'œuvre, prévu au départ pour le 27 novembre 2006, a été remis au 11 avril 2007. La décision sur le prix maximum garanti a été remise de février 2008 à mars 2009. Les travaux d'infrastructure, qui devaient commencer en février 2007, ont été reportés au mois de mars 2009 et les travaux sur les bâtiments de l'Assemblée générale et du Secrétariat l'ont été respectivement de février 2008 à mai 2009 et de janvier 2008 à janvier 2009. La location des bureaux transitoires, prévue pour novembre 2006, a été différée jusque vers la fin du premier semestre de 2007 et le début de la phase de réaménagement retardée de mars 2007 à la fin de 2007. Les travaux sur l'annexe Sud devaient s'achever en mars 2015. Tous ces retards s'ajoutent à ceux que le Comité a déjà signalés dans ses deux rapports précédents¹³.

45. L'Administration a fait sienne la recommandation du Comité qui souhaite que les tableaux établis par le Bureau du plan-cadre d'équipement expliquent de façon suffisamment détaillée les étapes de la prise de décisions à l'Organisation et fixe pour ce processus des délais réalistes.

46. Les retards signalés et la nécessité de disposer à brève échéance (avant mai 2008) de locaux transitoires réaménagés devraient inciter le Bureau du plan-cadre d'équipement à entreprendre les travaux préparatoires. Le Comité a constaté au cours de son audit que les locaux transitoires pris à bail resteraient inutilisés pendant plus de six mois.

47. L'Administration a souscrit à la recommandation du Comité selon laquelle le Bureau du plan-cadre d'équipement devrait faire en sorte d'exploiter les locaux transitoires de façon optimale.

48. Le rapport mensuel de la société gestionnaire du programme sur la période terminée le 28 février 2007 présentait une estimation initiale du montant des dépassements de coûts. Les écarts entre le budget approuvé par l'Assemblée générale et le devis le plus récent sont présentés en détail au tableau 3 ci-dessous.

Tableau 3
Comparaison entre le budget approuvé par l'Assemblée générale et le devis du 28 février 2007

	<i>Résolution 61/251 (millions de dollars É.-U.)</i>	<i>Rapport de février 2007 (millions de dollars É.-U.)</i>	<i>Écart</i>	<i>Écart en pourcentage</i>
Rénovation	1 431,8	1 484,4	52,9	3,7
Locaux transitoires	214,5	214,7	0,2	0,1
Options	230,4	230,4	–	–
Total partiel	1 876,7	1 929,8	53,1	2,8
Révisions et retards cumulatifs (estimation basse)	–	95,0	95,0	–

¹³ Documents officiels de l'Assemblée générale de la soixantième session, Supplément n° 5 (A/60/5), vol. V; *ibid.*, soixante et unième session, Supplément n° 5 (A/61/5), vol. V.

	<i>Résolution 61/251 (millions de dollars É.-U.)</i>	<i>Rapport de février 2007 (millions de dollars É.-U.)</i>	<i>Écart</i>	<i>Écart en pourcentage</i>
Révision et retards cumulatifs (estimation haute)	–	105,0	105,0	–
Total (estimation basse)	1 876,7	1 971,7	148,1	7,9
Total (estimation haute)	1 876,7	1 981,7	158,1	8,4

49. Le coût total du projet a été estimé à un montant situé entre 1 971 700 000 et 1 981 700 000 de dollars, en augmentation de 148,1 ou 158,1 million de dollars par rapport au montant inscrit au budget le 30 octobre 2006 et approuvé par l'Assemblée générale, soit un dépassement de 7,9 % ou de 8,4 %. Le tiers environ de ce dépassement (53,1 millions de dollars) est imputable à la révision du coût des matériaux et des coûts commerciaux; les deux autres tiers (95 à 105 millions de dollars) s'expliquent par les retards. Ces augmentations excèdent l'autorisation d'engagement donnée par l'Assemblée générale.

50. L'Administration a souscrit à la recommandation du Comité qui lui conseille d'examiner l'effet des retards sur le projet de budget et de proposer des mesures pour l'atténuer.

Anticipation et gestion des risques

51. La société gestionnaire du programme a établi une première évaluation des risques. Ce travail répond aux règles de l'art et présente une utilité particulière au stade où en est le projet. L'évaluation rend compte des risques que présente celui-ci. L'un des plus importants est lié à l'absence de levé géotechnique et d'étude préalable des structures et des matériaux des bâtiments existants. En particulier, les études d'effet de souffle en sont encore à un stade trop précoce – du point de vue notamment des travaux confortatifs sur les structures et du parement qu'il faudra faire fabriquer à la demande – pour que l'on sache s'il faudra ou non apporter des modifications aux plans déjà établis.

52. La définition des spécifications du mur-rideau (des vitrages en façade) a été retardée par l'absence d'études complètes sur la protection contre l'effet de souffle. Cela risque de retarder la présentation du dossier de construction et il s'agit d'une caractéristique clef de l'architecture et de l'esthétique de l'immeuble. Le Bureau du plan-cadre d'équipement a proposé de donner au conseil consultatif en voie de se constituer compétence en matière d'architecture, afin que la qualité esthétique de l'ensemble soit dûment prise en considération car elle ne sera pas sans effet sur l'image de l'Organisation. Bien que cette proposition soit susceptible d'atténuer le risque d'une décision malencontreuse quant à l'apparence du mur-rideau, elle ne peut se dispenser d'une étude détaillée de la protection contre l'effet de souffle.

53. L'absence de levé géotechnique est un risque à ce stade avancé de la conception d'un chantier de cette taille. Elle s'explique par la difficulté des démarches auprès de plusieurs départements de l'Organisation. Le Bureau du plan-cadre avait à l'origine proposé de faire procéder aux essais dans le sous-sol de la pelouse nord, sous la responsabilité et par les soins d'un entrepreneur qui participait déjà aux travaux de conception.

54. En octobre 2005, alors qu'étaient achevés l'appel d'offres et la sélection des soumissionnaires et que l'on rédigeait le contrat, le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité a exigé de l'entrepreneur qu'il souscrive une assurance. Celui-ci n'était pas disposé à le faire. La solution de remplacement envisagée par l'équipe du plan-cadre s'est heurtée à des difficultés parce que le choix des fournisseurs n'a pas été approuvé par le Comité des marchés du Siège.

55. Sans les résultats des essais géotechniques, on risque d'avoir à renforcer ou contrôler par inspection les fondations et les structures du bâtiment, nouvelle source de dépenses et de retards.

56. L'Administration a souscrit à la recommandation du Comité qui invite à procéder à des levés géotechniques et des études exploratoires de la structure et des matériaux des bâtiments existants.

57. Il ressort du rapport établi le 22 janvier 2007 par les services de sécurité et de lutte contre l'incendie de la ville de New York à l'issue de leurs inspections dans le complexe du Siège, que les bâtiments actuels ne répondent pas aux normes de sécurité et de protection contre l'incendie en vigueur dans l'État de New York, notamment parce qu'ils ne disposent pas de gicleurs d'extinction automatiques, de détecteurs de fumée ni de mécanisme d'occlusion de la ventilation en cas d'incendie. Même si les bâtiments de l'ONU ne sont pas légalement tenus par les règlements du pays hôte, l'Organisation les respecte de son propre gré. L'Administration s'est mise en relation avec les autorités new-yorkaises pour décider des mesures qui pourraient être prises pour améliorer les dispositifs de détection des incendies au Siège en attendant la fin des travaux de rénovation, qui prévoient l'installation d'un réseau complet de gicleurs. Si l'on procède prochainement à ces travaux, le problème sera réglé.

58. Le Comité recommande à nouveau à l'Administration de respecter les codes de sécurité du pays hôte et de modifier en ce sens l'équipement du bâtiment actuel.

59. L'Organisation court également le risque que le bâtiment des conférences temporaire, qui, devrait être démontable selon le quatrième rapport annuel du Secrétaire général (A/61/549), ne soit perçu comme un immeuble classique; on peut donc craindre qu'il ne soit pas effectivement démantelé en fin de projet. La situation pourrait se révéler délicate (en particulier, mais pas seulement, auprès des autorités du pays hôte) et il y a donc lieu de réaffirmer explicitement le choix qui a été fait.

60. L'Administration a souscrit à la recommandation du Comité, à savoir veiller à ce que l'option choisie par l'Assemblée générale, c'est-à-dire l'érection d'un bâtiment de conférences démontable, soit effectivement respectée.

61. L'un des grands risques que présente la réalisation progressive de la stratégie IV vient de la nécessité d'évacuer les bâtiments du Secrétariat et de la Bibliothèque avant leur rénovation. L'opération exigera à la fois la réinstallation de certains services dans des locaux transitoires et des déplacements dans l'enceinte du Siège lui-même. Les décisions sur ces points étaient soumises à de lourdes contraintes opérationnelles. Le 26 juillet 2006, le Secrétaire général adjoint chargé du plan-cadre d'équipement a demandé au Vice-Secrétaire général de se prononcer définitivement sur la question. Le Comité de gestion en a débattu à sa réunion du

29 novembre 2006 et, préférant ne pas se prononcer, a demandé que les consultations se poursuivent entre départements pendant le premier trimestre de 2007. Il fallait donc mettre en place une procédure claire tenant compte des difficultés particulières que présente une institution divisée en départements pour définir sans retard les modalités de consultation et de décision.

62. L'Administration a souscrit à la recommandation du Comité tendant à ce qu'une procédure de décision soit adoptée pour les déplacements du personnel pendant les travaux de construction.

Personnel responsable de la réalisation du plan-cadre d'équipement

63. L'un des grands risques que la société gestionnaire du programme a relevés dans son étude tient au manque de volonté d'aboutir constaté dans tous les départements de l'Organisation, c'est-à-dire à la passivité de ces départements. Le Comité a jugé que ce risque s'expliquait par les circonstances suivantes : le projet est resté abstrait dans les esprits, selon l'étude, parce qu'il est resté en gestation trop longtemps; la solution envisagée de locaux transitoires dans le bâtiment UNDC-5, hypothèse sur laquelle se sont fondées les études pendant quatre ans, a dû être abandonnée; le poste de directeur exécutif du projet est resté vacant trop longtemps; l'Assemblée générale a mis un certain temps à choisir une autre solution.

64. L'Administration a souscrit à la recommandation du Comité tendant à ce qu'elle recrute rapidement un directeur exécutif.

65. Dix-neuf postes ont été créés au Bureau du plan-cadre d'équipement; au 15 mars 2007, 15 étaient occupés, ce qui représente un taux de vacance de 21 %. Les quatre postes vacants, outre celui de directeur exécutif, étaient ceux de l'assistant personnel de celui-ci qui ne pouvait être engagé avant que son chef ait été lui-même choisi, d'un ingénieur, d'un fonctionnaire des finances qui seconderait le chef du Service de l'administration et des communications, et d'un agent des services généraux.

66. Pour ce qui est du renforcement des équipes du plan-cadre d'équipement au Service des achats par affectation à plein temps de trois fonctionnaires au projet, un administrateur était en fonctions au moment de l'audit et deux autres (1 P-4 et 1 P-3) ont rejoint le Bureau en avril 2007.

67. L'Administration a convenu avec le Comité qu'il fallait hâter le recrutement du personnel du Bureau du plan-cadre d'équipement.

5. Cas de fraude ou de présomption de fraude

68. L'Administration a fait savoir au Comité qu'il n'y avait pas eu de cas de fraude ni de présomption de fraude pendant la période d'un an terminée le 31 décembre 2006.

C. Remerciements

69. Le Comité des commissaires aux comptes tient à remercier de la collaboration et de l'aide qu'ils lui ont apportées le personnel du Bureau du plan-cadre d'équipement, du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité et du Bureau des services centraux d'appui

Le Premier président de la Cour des comptes de la France,
Président du Comité des commissaires aux comptes
de l'Organisation des Nations Unies,
Vérificateur principal
(*Signé*) Philippe **Séguin**

Le Vérificateur général des comptes
de l'Afrique du Sud
(*Signé*) Terence **Nombembe**

Le Président de la Commission de vérification
des comptes des Philippines
(*Signé*) Guillermo N. **Carague**

29 juin 2007

Note : Les membres philippin et sud-africain du Comité n'ont signé que la version anglaise du présent rapport; le membre français a signé les versions anglaise et française.

Annexe

Mise en œuvre des recommandations pendant la période d'un an terminée le 31 décembre 2005^a

<i>Objet</i>	<i>Année de la recommandation initiale</i>	<i>Recommandation appliquée</i>	<i>Recommandation en cours d'application</i>	<i>Recommandation non appliquée</i>	Total	<i>Paragraphes pertinents du présent rapport</i>
Décisions stratégiques et financières de l'Assemblée générale	2005	Par. 36				19
Conformité des avenants avec le Manuel des achats	2005	Par. 40				39 et 40
Contrôle de la présentation des produits à livrer	2005		Par. 45			41 à 50
Fréquence des réunions de coordination avec la société gestionnaire du programme	2005	Par. 48				
Création du Conseil consultatif	2005		Par. 38			33 et 34
Total		3	2	-	5	
Pourcentage		60	40	-	100	

^a Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Supplément n° 5 (A/61/5)*, vol. V.

