



Nations Unies

Rapport du Comité des commissaires aux comptes

**pour la période d'un an terminée
le 31 décembre 2007**

**Volume V
Plan-cadre d'équipement**

**Assemblée générale
Documents officiels
Soixante-troisième session
Supplément n° 5 [(A/63/5 (Vol. V))]**

Assemblée générale
Documents officiels
Soixante-troisième session
Supplément n° 5

Rapport du Comité des commissaires aux comptes

**pour la période d'un an terminée
le 31 décembre 2007**

**Volume V
Plan-cadre d'équipement**



Nations Unies • New York, 2008

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 pour la période d'un an terminée le 31 décembre 2007

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 2007. Il a également vérifié l'état IX des états financiers de l'Organisation des Nations Unies relatif au plan-cadre d'équipement pour l'exercice biennal 2006-2007.

Mise en œuvre des recommandations antérieures

Le Comité a examiné les mesures qu'a prises le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement pour mettre en œuvre les 11 recommandations qu'il avait faites dans son rapport sur la période d'un an terminée le 31 décembre 2006. Cinq recommandations avaient été mises en œuvre, quatre étaient en voie de l'être et deux, dont celle concernant la mise en place d'un conseil consultatif, ne l'étaient pas, comme il ressort de l'annexe au présent rapport.

Calendrier et coût du projet

La proposition, présentée par le Secrétaire général et approuvée par l'Assemblée générale dans sa résolution 62/87, de changer la stratégie d'ensemble des travaux en optant pour une démarche accélérée et non plus échelonnée a nécessité la reprise d'études et l'adaptation des plans. La recherche d'économies pour réduire le surcoût prévisionnel de 190 millions de dollars par rapport au budget voté par l'Assemblée générale a amplifié ce besoin. Au moment de l'examen par le Comité des progrès réalisés dans la mise en œuvre du plan-cadre d'équipement, les plans n'étaient pas suffisamment avancés pour qu'un avis fondé puisse être émis sur le calendrier et sur l'estimation du coût global du projet. Par conséquent, le Comité ne peut pas donner à ce stade l'assurance qu'il n'y aura pas de dépassement du budget approuvé par l'Assemblée générale ni qu'il n'y aura pas de retards par rapport au calendrier initial.

Aperçu de la situation financière

Les contributions au plan-cadre d'équipement pour l'exercice de 12 mois clos le 31 décembre 2007 se sont élevées à 352,8 millions de dollars, contre 108,7 millions pour l'exercice précédent. Sur la même période, les dépenses se sont élevées à 46,4 millions de dollars, dont 26,8 millions de décaissements et 19,6 millions d'engagements. Elles sont en progression de 27 % par rapport à l'exercice 2006.

L'évolution la plus notable par rapport à l'exercice précédent concerne la progression très forte des charges constatées d'avance, qui sont passées de 2,8 à 124,1 millions de dollars. Cette progression s'explique par l'affectation de fonds pour la location des locaux transitoires (89,2 millions de dollars) et pour les services contractuels, notamment ceux du maître d'œuvre et de l'assistant à la maîtrise d'ouvrage (pour un total de 34,8 millions de dollars).

L'augmentation du solde de trésorerie et des charges constatées d'avance a contribué à la progression du total de l'actif qui s'élève à 730,1 millions au 31 décembre 2007, contre 202,3 millions au 31 décembre 2006. Le passif ayant progressé de manière moins forte en termes absolus (198,3 millions contre 39,3), les réserves et soldes du fonds ont été multipliés par plus de trois par rapport à l'exercice précédent, s'élevant à 532,5 millions au 31 décembre 2007.

Contrôle interne et supervision

Le Comité a relevé que le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement disposait d'outils de suivi, mais n'avait pas de tableau de bord synthétique permettant de suivre de manière permanente les éléments essentiels du déroulement du projet. Il a également noté que les enregistrements du système comptable de l'Organisation et les prévisions de dépenses faites par le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement étaient présentés de manière différente. Le rapprochement de ces deux sources de données en est rendu difficile, ce qui pèse sur la qualité du pilotage du budget de l'opération.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Lettre d'envoi		vi
A. Introduction	1–11	1
1. Mandat, étendue des vérifications et méthode	1–8	1
2. Recommandations antérieures	9–10	2
3. Principales recommandations	11	2
B. Contexte	12–18	3
C. Conclusions détaillées et recommandations	19–74	4
1. Gestion du projet	19–54	4
a) Calendrier	19–25	4
b) Estimation des coûts	26–40	5
c) Contrôle interne et supervision	41–54	8
2. Aspects financiers	55–74	10
a) Cadre comptable	55–57	10
b) Dépenses	58–65	10
c) Recettes	66–71	12
d) Passation par profits et pertes de pertes de numéraire, de sommes à recevoir et de biens	72	13
e) Versements à titre gracieux	73	13
f) Cas de fraude ou de présomption de fraude	74	13
D. Remerciements	75	14
 Annexe		
Mise en œuvre des recommandations pendant la période d'un an terminée le 31 décembre 2006		15

Lettre d'envoi

Le 30 juin 2008

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 2007.

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**

Monsieur le Président de l'Assemblée générale
New York

A. Introduction

1. Mandat, étendue des vérifications et méthode

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 [voir A/63/5 (Vol. I)]. 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 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 et des règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies, ainsi qu'aux normes internationales d'audit.

3. La vérification n'a pas donné lieu à une opinion distincte sur les comptes du plan-cadre d'équipement puisque ceux-ci sont consolidés dans le volume I des états financiers de l'ONU sur lesquels le Comité a émis une opinion générale dans son rapport publié sous la cote A/63/5 (Vol. I).

4. 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 relatifs au plan-cadre d'équipement, en évaluant notamment les systèmes de comptabilisation des dépenses afférentes au projet, de paiement et de suivi interne du projet;

b) Vérifier que les textes réglementaires de l'ONU concernant les achats et la passation de marchés sont bien respectés;

c) Voir dans quelle mesure les clauses du marché, notamment celles ayant trait au service fait et au calendrier des travaux et les clauses substantielles, ont été respectées;

d) Examiner les dispositifs de contrôle, y compris l'audit interne, et les mécanismes mis en place afin que le projet soit bien géré.

5. La vérification a été effectuée en tenant compte des paragraphes 15 et 16 de la résolution 62/87 de l'Assemblée générale, dans laquelle celle-ci a prié le Bureau des services de contrôle interne de procéder à un examen approfondi des activités relatives au plan-cadre d'équipement et d'effectuer des audits effectifs de ce dernier. Le Comité a consulté les vérificateurs du Bureau des services de contrôle interne et a pris note de leur plan d'audit.

6. 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.

7. Le présent rapport porte sur des questions que le Comité estime devoir porter à l'attention de l'Assemblée générale. Les observations et conclusions y formulées ont fait l'objet d'une discussion avec l'Administration, aux vues de laquelle il est fait la place qu'il convient.

8. On trouvera récapitulées ci-dessous au paragraphe 11 les principales recommandations du Comité. Les recommandations de celui-ci sont présentées en détail aux paragraphes 25, 28, 31, 38, 40, 49, 55, 58 et 66.

2. Recommandations antérieures

9. Conformément à la résolution 48/216 B de l'Assemblée générale, le Comité a examiné les mesures prises par l'Administration pour donner suite aux 11 recommandations qu'il avait faites dans son rapport sur la période d'un an terminée le 31 décembre 2006. Il a constaté que cinq recommandations avaient été appliquées intégralement et quatre partiellement. Deux recommandations n'avaient pas été appliquées, à savoir celles relatives à la création d'un conseil consultatif et à la comptabilisation séparée des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement. Ces deux recommandations sont réitérées dans le présent rapport.

Répartition chronologique des recommandations antérieures

10. Comme l'avait demandé le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (A/60/387, par. 12), le Comité a analysé l'ancienneté de ses recommandations qui n'avaient été mises en œuvre que partiellement. Les résultats de cette analyse figurent dans l'annexe au présent rapport.

3. Principales recommandations

11. Le Comité recommande à l'Administration :

a) De présenter dans son sixième rapport annuel sur la mise en œuvre du plan-cadre d'équipement des informations à jour sur le calendrier du projet et une nouvelle estimation du coût global y afférent (par. 25 et 31 ci-dessus);

b) D'expliciter les hypothèses économiques sur lesquelles sont fondées les estimations de coût et de surveiller leur évolution et les conséquences de cette évaluation sur le projet (par. 38);

c) De mettre au point un tableau de bord synthétique décrivant l'état de la situation à tout moment (par. 49);

d) De créer le conseil consultatif (par. 55).

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-deuxième session, Supplément n° 5 [A/62/5 (Vol. V)].

B. Contexte

12. Afin de permettre la réalisation des travaux nécessaires sur les bâtiments historiques du Siège de l'ONU à New York, qui, 60 ans après leur construction, sont vétustes et ne répondent pas aux nouvelles normes techniques, environnementales et de sécurité, l'Assemblée générale a décidé en 2001, par sa résolution 57/292, d'exécuter un plan de restauration. Ce plan sur six ans, dont le coût était alors estimé à 964 millions de dollars (902 millions pour la rénovation proprement dite d'immeubles libres d'occupants et 62 millions pour la location de locaux transitoires), reposait sur l'hypothèse que les travaux de construction démarreraient le 1^{er} janvier 2003. Il a cependant dû être abandonné, les textes législatifs autorisant la construction du bâtiment transitoire UNDC-5 n'ayant pas été adoptés.

13. En décembre 2005, l'Organisation a décidé que les travaux consacrés au bâtiment du Secrétariat seraient réalisés en quatre tranches, selon une approche dénommée « stratégie IV », qui permettait de réduire la superficie des locaux à louer pour reloger le personnel. Dans cette optique, en décembre 2006, l'Assemblée générale a approuvé par sa résolution 61/251 un projet comportant de nouvelles options et de nouveaux délais, pour un coût estimé à 1 milliard 880 millions de dollars. Le Comité des commissaires aux comptes a procédé à la vérification de ce nouveau projet en mars 2007 et en a rendu compte à l'Assemblée dans son précédent rapport [A/62/5 (Vol. V)]. Il y soulignait deux risques majeurs : un retard d'environ un an par rapport au calendrier proposé et un dépassement de coûts chiffré à 150 millions de dollars. Il a également préconisé un renforcement du pilotage de l'opération et des procédures de suivi.

14. En juillet 2007, un directeur exécutif a été nommé et un contrat signé avec le maître d'œuvre pour la phase d'études techniques. Compte tenu des retards et des risques liés à la stratégie IV, en particulier les nuisances affectant le personnel dans un immeuble en réfection, le Directeur exécutif a proposé une stratégie dite « accélérée » au Secrétaire général, qui l'a soumise à l'Assemblée générale. Cette stratégie reposait sur la location de 35 000 mètres carrés de locaux supplémentaires permettant de réaliser les travaux en une seule phase et ainsi de les terminer en 2013 au lieu de 2015. Toutefois, le nouveau coût estimatif du projet, soit 2 milliards 70 millions de dollars, dépassait encore de près de 200 millions de dollars le budget approuvé par l'Assemblée générale en décembre 2006 dans sa résolution 61/251. L'écart s'expliquait par l'augmentation du coût prévisionnel des travaux de rénovation et de celui du relogement. Le Secrétaire général a proposé qu'on élabore un plan d'économies afin de respecter le budget. Cette nouvelle stratégie a été adoptée par l'Assemblée le 10 décembre 2007 dans sa résolution 62/87.

15. Aux paragraphes 31 et 32 de sa résolution 62/87, l'Assemblée a approuvé les modifications du calendrier de rénovation du bâtiment du Secrétariat, du bâtiment des conférences et du bâtiment de l'Assemblée générale proposées par le Secrétaire général dans son cinquième rapport sur la mise en œuvre du plan-cadre d'équipement (A/62/364, par. 33). Elle a en outre prié le Secrétaire général de tout mettre en œuvre pour ramener le coût total du projet dans les limites du budget approuvé (par. 38 de la résolution).

16. Le Bureau chargé du Plan-cadre d'équipement a alors entrepris d'adapter les plans à la stratégie accélérée. Lorsqu'il a examiné les modifications apportées, le Comité a constaté que les plans révisés étaient moins avancés qu'ils ne l'étaient

l'année précédente à la même époque pour la mise en œuvre de la stratégie IV. De plus, la recherche d'économies (programme d'« analyse de la valeur ») nécessitait la réalisation d'études supplémentaires relativement détaillées. La plupart d'entre elles étaient achevées au moment de la vérification effectuée par le Comité mais, les résultats n'ayant pas été intégrés dans les plans, le Comité n'a pas été en mesure d'analyser correctement le coût et le calendrier du projet.

17. L'avancement du projet dépend également de décisions de l'Administration portant notamment sur les conditions de relogement du personnel et l'approbation des prix maximums garantis pour les travaux de construction.

18. Enfin, la conjoncture économique particulièrement incertaine pourrait avoir une incidence sur le prix des travaux à New York. Les appels d'offres qui devraient intervenir en 2008 donneront des indications préliminaires à ce sujet.

C. Conclusions détaillées et recommandations

1. Gestion du projet

a) Calendrier

19. Dans la stratégie accélérée, le Secrétaire général a proposé une forte réduction de la durée de l'opération (voir A/62/364, par. 26 et suivants). Grâce à l'augmentation des espaces de relogement, notamment à la location de l'immeuble sur Madison Avenue, et à un agrandissement du bâtiment des conférences temporaire, la durée des travaux est réduite de 6 à 3 ans et les travaux pourront être réalisés dans le bâtiment du Secrétariat sans la présence de personnel de l'Organisation. De ce fait, le chemin critique de l'opération n'est plus la réalisation du Secrétariat, mais celle du bâtiment de l'Assemblée générale. L'opération pourrait ainsi être achevée à la fin de 2013 alors que la stratégie d'exécution en plusieurs phases reportait l'achèvement des travaux à la fin de 2015.

20. Au moment de l'audit, le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement avait mis à jour le calendrier susmentionné après son approbation par l'Assemblée générale en décembre 2007. Tout d'abord, le bail de l'immeuble situé sur Madison Avenue nécessaire pour reloger le personnel du Secrétariat a été signé en janvier 2008. Un calendrier révisé daté de fin mars 2008 a été présenté au Comité en avril. Il confirmait les dates figurant dans le cinquième rapport annuel du Secrétaire général sur la mise en œuvre du plan-cadre d'équipement (A/62/364), en particulier pour les deux réalisations majeures : l'achèvement du Secrétariat en février 2012 et l'achèvement du bâtiment de l'Assemblée générale en août 2013. Ces deux réalisations sont les plus complexes. Elles supposent, pour le Secrétariat, que les locaux aient été libérés, le personnel étant relogé dans les immeubles loués et le Secrétaire général et son cabinet dans le bâtiment des conférences temporaire. La réalisation de cet édifice provisoire permettra de commencer la rénovation du bâtiment des conférences puis, celui-ci terminé, les travaux dans le bâtiment de l'Assemblée générale.

21. Le Comité a procédé à un examen de ce calendrier. Il a constaté que, malgré un progrès certain, les étapes de prise de décisions propres à l'Organisation n'y étaient pas encore suffisamment explicitées. La nouvelle stratégie permet sans aucun doute de diminuer considérablement la durée des travaux. En revanche, la durée des études et celle des procédures de prise de décisions pourraient annuler ce bénéfice.

Les différentes phases du projet sont soumises à des risques importants et il est crucial d'évaluer leur durée de façon réaliste pour la fiabilité du calendrier d'ensemble.

22. D'après le calendrier révisé soumis au Comité en avril 2008, des décisions contractuelles sur le bâtiment du Secrétariat, le bâtiment des conférences et les infrastructures, qui représentent une part majeure du coût global des travaux, devraient intervenir à la fin du premier trimestre 2009 : ceci demandera un travail intense de la part des services concernés de l'Organisation, sous la coordination du Directeur exécutif. Il est donc essentiel que les contributions des différents services soient faites dans des délais courts et les arbitrages clairs et rapides. Le Directeur exécutif a affirmé que cela avait été le cas pour le relogement du personnel, qui devait commencer dans les semaines suivant la vérification du Comité.

23. Au-delà de ces considérations d'ordre général, le Comité estime qu'il était trop tôt, au moment de l'audit, pour apprécier globalement la pertinence du calendrier. Il ne s'était en effet écoulé qu'un peu plus de quatre mois depuis l'approbation de la stratégie accélérée. Les décisions sur le relogement du personnel, l'impact des premiers chantiers sur la vie du site, où le centre de conférences continuera à fonctionner et un millier de personnes à travailler, les modalités d'approbation des premiers prix maximums garantis, enfin la cohérence entre les prix des contrats successifs et le budget global seront autant de tests importants pour la réussite de la nouvelle stratégie. Au rythme actuel d'avancement des études, une vue plus réaliste devrait être obtenue en octobre 2008.

24. Le Comité a relevé que certaines hypothèses paraissaient optimistes comme celle concernant la date du transfert du Secrétaire général et de son cabinet dans le bâtiment des conférences temporaire en mai 2009. Le respect de cette date dépend de la fin des travaux relatifs aux équipements électriques et mécaniques prévus pour débiter seulement à l'automne 2008.

25. Le Comité recommande que le Secrétaire général, dans son sixième rapport annuel sur la mise en œuvre du plan-cadre d'équipement, présente une mise à jour du calendrier du projet et en donne son évaluation. Il réitère sa recommandation selon laquelle les tableaux devraient expliquer de façon suffisamment détaillée les étapes de la prise de décisions à l'Organisation et fixer pour ce processus des délais réalistes.

b) Estimation des coûts

26. Dans son cinquième rapport annuel sur le plan-cadre d'équipement (A/62/364), le Secrétaire général signalait que l'écart entre l'estimation du coût de la stratégie accélérée et le budget approuvé était de 190,1 millions de dollars (comme indiqué dans le tableau 1 ci-dessous). Il ajoutait que le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement rechercherait toutes les possibilités de réaliser des économies au moyen d'un programme dit d'« analyse de la valeur » visant à optimiser le rapport coût-fonctionnalités, sans modifier fondamentalement les prestations du bâtiment. Selon le Bureau, ce programme permettrait une diminution de 106 millions de dollars du coût des travaux sur les 965 millions du budget.

Tableau 1
**Comparaison entre le budget approuvé et la dernière estimation
 du coût de la stratégie accélérée^a**

(En milliers de dollars des États-Unis)

<i>Poste de dépenses</i>	<i>Stratégie IV (échelonnée)</i>	<i>Stratégie IV (accélérée)</i>	<i>Différence</i>
	<i>Budget approuvé</i>	<i>Dernière estimation (septembre 2007)</i>	
Travaux de construction	935 300	964 625	29 325
Imprévus	199 900	199 859	(41)
Honoraires et frais de gestion	231 000	234 508	3 508
Révisions prévisionnelles des prix	296 000	277 960	(18 040)
Total partiel, rénovation	1 662 200	1 676 952	14 752
Locaux transitoires à usage de bureau	129 100	254 534	125 434
Locaux transitoires pour la Bibliothèque	19 300	16 636	(2 664)
Locaux transitoires pour les conférences	66 100	118 688	52 588
Total partiel, locaux transitoires	214 500	389 858	175 358
Total	1 876 700	2 066 810	190 110

^a D'après le cinquième rapport annuel du Secrétaire général sur la mise en œuvre du plan-cadre d'équipement (A/62/364 et Corr.1).

27. Le Comité a examiné le programme d'analyse de la valeur. Le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement a indiqué que les honoraires liés à ces recherches d'économies pouvaient représenter jusqu'à un quart des économies susceptibles d'être faites. Cependant, le Comité n'a pu retrouver dans l'évaluation des coûts du projet ni le montant de ces honoraires ni l'évaluation du coût total de l'ensemble des études liées au projet.

28. Le Comité recommande que, dans son estimation des coûts, l'Administration fasse apparaître le montant des honoraires afférents au programme d'analyse de la valeur ainsi que le coût total de l'ensemble des études liées au projet.

29. Pour utile qu'il soit, le programme d'analyse de la valeur connaît une double limite. D'une part, il ne couvre qu'une partie du surcoût par rapport au budget approuvé. D'autre part, l'approche consistant à se focaliser sur la réduction de l'écart entre le coût de la nouvelle stratégie et le budget approuvé est biaisée car les éléments utilisés aux fins du calcul des deux chiffres sont obsolètes en ce qu'ils reposent, pour une large part, sur des documents conçus pour la stratégie précédente.

30. Afin de vérifier si le budget approuvé peut être respecté dans le cadre de la stratégie accélérée, il faut entièrement reprendre l'estimation du coût. Le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement estime devoir disposer de 60 % des plans pour fournir une nouvelle estimation fiable du projet. Or, comme il a été mentionné précédemment, la documentation technique du projet n'était pas assez avancée pour que le Bureau puisse fournir au Comité une nouvelle estimation. Celui-ci pouvait

donc difficilement donner son avis sur la fiabilité et la sincérité de l'évaluation du coût du projet et, partant, de la capacité du Secrétariat à mener les opérations dans les limites du budget approuvé par l'Assemblée générale.

31. Le Comité recommande que le Secrétaire général inclue dans son sixième rapport annuel sur la mise en œuvre du plan-cadre d'équipement une nouvelle estimation du coût global du projet.

32. Même si la nouvelle estimation du coût global du projet n'est pas disponible, plusieurs postes de dépenses sont déjà bien connus. Il s'agit en particulier des dépenses de relogement des services, évaluées à 390 millions de dollars (soit 21 % du budget alloué). La nouvelle stratégie impliquait une augmentation de 13 % de la superficie des locaux transitoires, ce qui a entraîné une hausse de ces dépenses. Mais l'Administration pense pouvoir compenser les surcoûts correspondants en relogeant sur le site les fonctions hébergées dans la bibliothèque, en maîtrisant mieux les dépenses d'installation, et en lissant dans le temps le retour des services dans le siège rénové, sans attendre la fin complète de la rénovation. L'ensemble des baux étant signés et les marchés de travaux (contrats relatifs à l'aménagement des bureaux loués et ceux concernant le bâtiment des conférences temporaire) étant conclus ou en bonne voie de l'être, l'estimation fournie par le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement est fiable. Il convient néanmoins de noter que cette estimation repose sur l'hypothèse que l'Administration maîtrise l'opération de déménagement en respectant les nouvelles normes d'agencement des bureaux récemment proposées par le Secrétaire général et que les prochains contrats et baux seront signés dans des conditions économiques analogues à celles qui existent actuellement.

33. Le poste « honoraires et frais de gestion », évalué à 234,5 millions de dollars, est comparable au coût des études fourni lors de la présentation de la précédente stratégie, soit 231 millions (voir tableau 1). Le changement de stratégie a néanmoins entraîné une reprise importante des études, tant pour bénéficier des simplifications du projet permises, que pour rechercher les économies nécessaires au respect du budget établi.

34. Un poste budgétaire majeur, mais largement indépendant de l'action des équipes du projet, est celui des révisions de prix. L'évaluation des dépenses se fait en dollars courants, sur la base de coûts cumulés sur l'ensemble de la période de l'opération qui s'étend jusqu'à 2013. Ces dépenses ont été évaluées sur la base des données connues de l'évolution des coûts de la construction, soit 7,5 % en 2007, 4,5 % en 2008 et 3,5 % par an pour les années suivantes. Les révisions de prix ont été estimées à 278 millions de dollars, en retrait par rapport au budget approuvé (296 millions), l'écart de 18 millions s'expliquant par l'accélération du projet permis par la réalisation en une seule phase.

35. Le poste des révisions de prix est très sensible à la durée réelle de l'opération, en particulier de celle des tâches qui sont situées sur le chemin critique. Une simulation faite par le Comité sur l'impact d'un retard de six mois dans la libération de l'immeuble du Secrétariat montre que les révisions des prix seraient accrues d'environ 15 millions de dollars pour les travaux du Secrétariat, du bâtiment des conférences et du bâtiment de l'Assemblée générale, auxquels s'ajouteraient plus de 6 millions d'honoraires, et 18 millions de frais de location, soit un total d'environ 40 millions de dollars.

36. L'évolution des prix des travaux à New York aura un impact sur le montant des travaux et des aléas, mais aussi sur les révisions des prix. Un test de sensibilité à l'évolution économique, réalisé par la direction du projet, montre qu'un écart de 1 % dans l'évolution annuelle du coût des travaux à New York à compter de 2009 se traduirait par une différence de 15 millions de dollars dans le coût des révisions de prix sur toute la durée de l'opération.

37. Le Comité a relevé que le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement avait conscience de l'importance de l'impact des variables économiques sur le coût du projet. Cependant, les moyens consacrés au suivi de ces variables économiques et à leur impact sont limités. En outre, les rapports annuels du Secrétaire général sur la mise en œuvre du plan-cadre d'équipement ne font état ni des hypothèses économiques retenues pour l'évaluation du coût du projet ni de la sensibilité des éléments de ce coût aux variables économiques.

38. Le Comité recommande que le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement explicite les hypothèses économiques utilisées pour l'estimation du coût du projet, et suive l'évolution de ces hypothèses et leurs conséquences sur le projet.

39. Il est possible que la conjoncture économique offre des possibilités de faire réaliser les travaux à des coûts inférieurs aux coûts prévus ce qui permettrait d'acheter des équipements ou des matériaux plus performants ou de plus grande longévité, d'abaisser les coûts futurs d'entretien du bâtiment rénové, d'en prolonger la durée de vie ou d'améliorer la qualité des prestations.

40. Le Comité recommande que le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement inclue des tranches conditionnelles dans les contrats qui auraient pour effet, si les conditions économiques le permettent, d'allonger la durée de vie du bâtiment ou d'en améliorer les prestations.

c) Contrôle interne et supervision

41. Le contrôle interne s'exerce de diverses manières. Au-delà des modalités de contrôle communes à l'ensemble du Secrétariat, le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement a mis en place un code de procédures prévoyant plusieurs niveaux de vérification et de validation pour s'assurer du suivi de l'engagement de la dépense et de la régularité du service fait. Une note interne de juin 2007 définit ainsi les étapes successives pour les contrats et les paiements, réparties entre six acteurs différents (trois agents du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement, un du Service des achats, un du service administratif du Département de la gestion, et un de l'assistant à la maîtrise d'ouvrage).

42. Le Comité a examiné les procédures de gestion administrative des contrats conclus par le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement. Le contrat conclu le 27 juillet 2007 entre l'Organisation et le maître d'œuvre Skanska USA Building Inc. (« Preconstruction Services Agreement ») a été revu. Il s'est révélé conforme aux dispositions réglementaires applicables.

43. Le Comité a vérifié trois contrats, Syska Hennessy, HLW International LLP et Gardiner & Theobald; pour ce dernier d'un montant global de 8 860 000 dollars, il a audité 29 postes de dépenses ayant fait l'objet d'engagements ou de décaissements de janvier 2007 à février 2008 pour un total de 3 640 000 dollars. Le contrat liant l'Organisation à HLW International, portant sur un montant total de 22,5 millions de

dollars a également été audité sur 17 postes de dépenses ayant fait l'objet d'engagements ou de décaissements d'un montant de 2 460 000 dollars de janvier 2007 à février 2008.

44. Ces vérifications n'ont permis de déceler aucun manquement aux dispositions du Manuel des achats ni à celles du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'ONU.

45. D'une manière générale, le Comité a relevé que la collaboration entre le Service des achats et le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement est satisfaisante, deux cadres du Service des achats travaillant physiquement dans les locaux du Bureau. L'association entre les deux services témoigne d'un souci d'optimisation des procédures nécessaire à la préparation de la signature des contrats à venir.

46. Au plan du contrôle de gestion, le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement dispose actuellement d'un outil de planification qui s'apparente à une programmation pluriannuelle des dépenses. Les sommes, dans le respect du budget, sont ventilées selon la nomenclature du tableau 1 ci-dessus.

47. Il manque néanmoins au Bureau chargé du plan-cadre d'équipement ainsi qu'à tous ceux qui contrôlent la mise en œuvre du projet un tableau de bord synthétique, comportant des indicateurs régulièrement audités et assurant un suivi plus fin de l'opération, en prenant en compte un échéancier. Ce suivi revêt une importance particulière dans la phase de démarrage de l'opération.

48. Il serait opportun d'inclure dans ce tableau de bord les résultats de la veille économique recommandée précédemment (voir par. 38).

49. Le Comité recommande que le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement mette au point un tableau de bord synthétique de la situation de l'opération, tableau qui permettrait un suivi du projet à tout moment.

50. Au plan de l'audit, en sus de la mission confiée au Comité des commissaires aux comptes, l'Assemblée générale, au paragraphe 16 de sa résolution 62/87, a prié le Bureau des services de contrôle interne de procéder à des audits effectifs du plan-cadre d'équipement et de lui présenter tous ses rapports liés à la mise en œuvre de ce dernier.

51. Afin d'éviter de doubler les thèmes d'audit, le Comité s'est coordonné avec le Bureau des services de contrôle interne. Il a rencontré le responsable de l'équipe d'auditeurs internes dédiés au contrôle du plan-cadre d'équipement. Il a pris connaissance du programme pour l'année 2008 comptant, de mars à décembre, neuf audits qui appréhendent l'opération dans l'ensemble de ses aspects. Il a également pris note de l'analyse de risques préliminaire que le Bureau a effectuée et qui a servi de base à l'élaboration de ce programme.

52. Dans sa résolution 57/292, adoptée en 2003, l'Assemblée générale avait demandé la création d'un conseil composé de cinq experts financiers ayant un rôle consultatif auprès du Secrétariat. Or, il n'a pas été donné suite à cette demande. Dans sa résolution 62/87, elle a constaté avec regret que la nomination du conseil consultatif avait pris du retard et demandé instamment au Secrétaire général de l'accélérer en appliquant le principe d'une large représentation géographique.

53. Dans son dernier rapport, le Comité des commissaires aux comptes avait recommandé d'élargir le champ de compétences du conseil consultatif au domaine architectural.

54. Le Comité réitère sa recommandation selon laquelle l'Administration devrait constituer le comité consultatif en lui donnant pour tâche, entre autres, de suivre la qualité architecturale du projet et d'apprécier les informations fournies par le tableau de bord.

2. Aspects financiers

a) Cadre comptable

55. Dans son précédent rapport (A/62/5 (Vol. V), par. 29), le Comité avait recommandé de comptabiliser séparément les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement. Cette recommandation visant à améliorer l'information financière relative à un projet qui a un impact certain sur le patrimoine de l'Organisation revient à anticiper la mise en œuvre des Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS). Il s'agit non pas de changer la présentation des états financiers avant l'entrée en vigueur de ces nouvelles normes comptables, mais de se préparer à leur application en expérimentant sur le fonds du plan-cadre d'équipement les effets des IPSAS sur la comptabilisation des actifs et en particulier des travaux immobilisables.

56. Grâce à la comptabilité auxiliaire qu'il tient dans le système Nova, le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement est capable de distinguer les dépenses d'investissement des dépenses de fonctionnement. Or cette information n'est pas restituée, même à titre informatif, dans les documents soumis à l'Assemblée générale. Il apparaît nécessaire que la Division de la comptabilité et le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement se coordonnent pour améliorer l'information financière liée au projet.

57. Le Comité réitère sa recommandation selon laquelle le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement doit distinguer les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement relatives à ce plan.

b) Dépenses

58. Au 31 décembre 2007, le montant cumulé des dépenses engagées ou payées pour le plan-cadre d'équipement depuis le début du projet s'élevait à 115,5 millions de dollars. Sur la seule année 2007, les dépenses se sont élevées à 46,4 millions de dollars, dont 26,8 millions de décaissements et 19,6 millions d'engagements. Elles sont en progression de 27 % par rapport à l'exercice 2006, ce qui témoigne de l'avancement du projet.

59. Le tableau 2 ci-dessous donne des renseignements détaillés sur l'exécution budgétaire du plan-cadre d'équipement pendant l'année terminée le 31 décembre 2007 en la comparant à celle de l'exercice 2006.

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

<i>Objet de dépense</i>	<i>Montant des dépenses (milliers de dollars É.-U.)</i>		<i>Part du total (pourcentage)</i>	
	2006	2007	2006	2007
Traitements et autres dépenses de personnel	2 096	3 236	5,7	7,0
Frais de voyage	11	25	0,0	0,0
Services contractuels	33 861	30 279	92,7	65,3
Dépenses de fonctionnement	545	9 912	1,5	21,4
Achats	13	2 942	0,0	6,3
Total	36 526	46 394	100,0	100,0

60. Comme les années précédentes, les services contractuels, dont la rémunération du maître d'œuvre, constituent la part la plus importante des dépenses.

61. L'augmentation des dépenses de personnel s'explique par la progression des effectifs. Au 31 décembre 2006, le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement ne comptait que 11 personnes sur les 19 postes créés. Les huit postes non pourvus l'ont été durant l'exercice 2007, ce qui est un élément favorable à la mise en œuvre de l'opération.

62. Les dépenses de fonctionnement ont connu une progression importante puisqu'elles incluent les coûts de location de locaux provisoires jusqu'alors reportés d'un exercice à l'autre dans l'attente de l'approbation par l'Assemblée générale du financement de l'ensemble du projet.

63. La montée en puissance de l'opération se reflète dans l'augmentation sensible des engagements non réglés. Leur montant total au 31 décembre 2007 était de 173,2 millions de dollars contre 33,1 millions au 31 décembre 2006. Cette multiplication par plus de cinq s'explique principalement par l'affectation de fonds pour la location des locaux transitoires (89,2 millions de dollars) et pour les services contractuels, notamment ceux du maître d'œuvre et de l'assistant à la maîtrise d'ouvrage (pour un total de 34,8 millions de dollars). Le détail des engagements non réglés est fourni dans le tableau 3 ci-dessous.

Tableau 3
Engagements non réglés du plan-cadre d'équipement^a

(En milliers de dollars des États-Unis)

<i>Objet des engagements</i>	<i>Au 31 décembre 2006</i>		<i>Au 31 décembre 2007</i>	
	<i>Exercice considéré</i>	<i>Exercice à venir</i>	<i>Exercice considéré</i>	<i>Exercice à venir</i>
Traitements et autres dépenses de personnel	16	–	15	–
Frais de voyage	4	–	2	–
Services contractuels	28 808	2 767	36 205	34 817
Dépenses de fonctionnement	11	–	9 279	89 237
Achats	–	–	2 913	–
Total	28 838	2 767	48 414	124 054

^a À l'exclusion de ceux de l'exercice précédent.

64. L'analyse des dépenses a permis de mettre en évidence le fait que les enregistrements du système comptable de l'Organisation et les prévisions de dépenses faites par le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement sont présentés de manière différente. Le rapprochement de ces deux sources de données en est rendu difficile, ce qui pèse sur la qualité du pilotage du budget de l'opération.

65. Le Comité recommande que le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement, en lien avec la Division de la comptabilité, mette en place un mécanisme permettant de lier directement les dépenses effectuées et les prévisions de dépenses pour fiabiliser le pilotage du budget de l'opération.

c) Recettes

66. Au paragraphe 47 de sa résolution 62/82, l'Assemblée générale a approuvé à nouveau le mode de financement du plan-cadre d'équipement donnant le choix aux États Membres entre le règlement en une fois et le règlement échelonné sur plusieurs années de contributions calculées au moyen du barème des quotes-parts appliqué en 2007 pour la répartition des dépenses inscrites au budget ordinaire, selon les modalités définies aux paragraphes 14 à 20 de sa résolution 61/251, et décidé que le calendrier de paiement de ces contributions ne serait pas modifié.

67. Le montant des contributions dues au titre de 2007 était de 352,8 millions de dollars contre 108,7 millions au titre de 2006. Au 31 décembre 2007, les montants recouverts au titre des contributions appelées pour 2007 s'élevaient à 226,9 millions de dollars, soit un taux de recouvrement de 64,3 %. Douze pays² ont fait le choix du paiement en une seule fois de leur quote-part du budget du plan-cadre d'équipement et 180 pays le règlement de quotes-parts égales étalé sur cinq ans. Sept États Membres³ ayant initialement opté pour un règlement étalé ont en réalité acquitté la totalité de leur contribution en une fois avant le 31 décembre 2007. La recette non anticipée s'élevait ainsi à 4,2 millions de dollars.

² Albanie, Antigua-et-Barbuda, Botswana, Brunéi Darussalam, Israël, Kazakhstan, Madagascar, Mozambique, Nigéria, Oman, Ukraine et Uruguay.

³ Iraq, Islande, Kirghizistan, Koweït, Nicaragua, Ouganda et Slovaquie.

68. Au 31 décembre 2007, le total des contributions à recevoir s'élevait à 127,5 millions de dollars, dont 98,8 % correspond à des quotes-parts appelées pour 2007.

69. Le plan-cadre d'équipement n'a pas eu de difficultés de trésorerie. Au contraire, compte tenu de la progression lente des dépenses par rapport au budget initial, le fonds du plan-cadre d'équipement dégage une trésorerie très importante lui permettant de couvrir près de deux fois ces engagements non réglés. À cet égard, la réserve opérationnelle de 45 millions de dollars créée par la résolution 61/251 de l'Assemblée générale et presque entièrement dotée au 31 décembre 2007 ne s'est pas avérée utile.

70. Dans la même résolution, l'Assemblée générale avait approuvé la souscription d'une lettre de crédit après appel d'offres. Il n'a pas été nécessaire de l'émettre, le Bureau chargé du plan-cadre ayant assuré que le financement du programme était suffisant pour couvrir le coût de la construction.

71. Toutefois, dans son cinquième rapport annuel sur la mise en œuvre du plan-cadre d'équipement, le Secrétaire général a demandé que soit maintenue l'approbation figurant dans la résolution 61/251 (A/62/364, par. 40).

d) Passation par profits et pertes de pertes de numéraire, de sommes à recevoir et de biens

72. 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 2007.

e) Versements à titre gracieux

73. 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 2007.

f) Cas de fraude ou de présomption de fraude

74. 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 2007.

D. Remerciements

75. Le Comité des commissaires aux comptes tient à remercier de la collaboration et de l'aide qu'il lui a apportées le personnel du Bureau chargé 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 République française,
Président du Comité des commissaires aux comptes
de l'Organisation des Nations Unies,
Vérificateur principal
(*Signé*) Philippe **Séguin**

Le Vérificateur général des comptes
de la République sud-africaine
(*Signé*) Terence **Nombembe**

Le Président de la Commission de vérification
des comptes de la République des Philippines
(*Signé*) Reynaldo A. **Villar**

30 juin 2008

Annexe

**Mise en œuvre des recommandations pendant la période
d'un an terminée le 31 décembre 2006^a**

N ^o	Résumé de la recommandation	Paragraphe de référence	Année d'émission	Mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	Non mise en œuvre	Caducue	Total
1.	Séparation des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement	29	2006			x		
2.	Mise en place d'un conseil consultatif	34	2004			x		
3.	Amélioration des calendriers	45	2006		x			
4.	Optimisation de l'utilisation des locaux temporaires	47	2006		x			
5.	Prise en compte de l'impact du délai sur les coûts	50	2006		x			
6.	Engagement des études techniques différées	56	2006	x				
7.	Mise en conformité avec les règles de sécurité du pays hôte	58	2006	x				
8.	Possibilité de démolition du bâtiment des conférences temporaire	60	2006	x				
9.	Arbitrages sur mouvements de personnel	62	2006			x		
10.	Recrutement du Directeur exécutif	64	2006	x				
11.	Recrutements pour compléter l'équipe du plan-cadre d'équipement	67	2006	x				
	Total			5	4	2	-	11
	Part du total			46	36	18	-	100

^a Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-deuxième session, Supplément n^o 5* [A/62/5 (Vol. V)].

