



Nations Unies

Rapport du Comité des commissaires aux comptes

**pour la période d'un an terminée
le 31 décembre 2009**

**Volume V
Plan-cadre d'équipement**

**Assemblée générale
Documents officiels
Soixante-cinquième session
Supplément n° 5**

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

Rapport du Comité des commissaires aux comptes

**pour la période d'un an terminée
le 31 décembre 2009**

**Volume V
Plan-cadre d'équipement**



Nations Unies • New York, 2010

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.

Table des matières

	<i>Page</i>
Lettre d'envoi	iv
Résumé.	1
A. Mandat, étendue des vérifications et méthode	5
B. Constatations et recommandations	6
1. Suite donnée aux recommandations antérieures.	6
2. Situation financière.	6
3. État des recettes et des dépenses	7
4. État de l'actif, du passif, des réserves et des soldes des fonds	11
5. Gestion du projet	13
6. Gestion des achats et des marchés.	28
7. Constatations des auditeurs internes	35
C. Remerciements	37
Annexe	
État d'avancement de l'application des recommandations formulées pour la période d'un an terminée le 31 décembre 2008	38

Lettre d'envoi

Le 30 juin 2010

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 2009.

Le Vérificateur général des comptes
de l'Afrique du Sud,
Président du Comité
des commissaires aux comptes
de l'Organisation des Nations Unies
(*Signé*) Terence **Nombembe**

Monsieur le Président de l'Assemblée générale
des Nations Unies
New York

Rapport du Comité des commissaires aux comptes sur le plan-cadre d'équipement pour la période d'un an terminée le 31 décembre 2009

Résumé

Le Comité des commissaires aux comptes a vérifié les opérations financières relatives au plan-cadre d'équipement et examiné la gestion de ce projet pour la période d'un an terminée le 31 décembre 2009. Il a également vérifié, dans l'état IX et le tableau 9.1 (partie I), ainsi que dans la note 9, des états financiers de l'ONU pour la période d'un an terminée le 31 décembre 2009 ce qui concernait l'exécution du plan-cadre d'équipement pour l'exercice 2008-2009.

Suite donnée aux recommandations antérieures

Sur les 17 recommandations formulées pour l'année qui s'est achevée le 31 décembre 2008 [A/64/5 (Vol. V)], 9 (53 %) avaient été intégralement mises en œuvre, 7 (41 %) étaient en cours d'application et 1 (6 %) était restée sans suite. Ces chiffres témoignent d'une légère détérioration du taux d'application des recommandations du Comité, principalement due au retard pris par la mise sur pied du Comité chargé de l'examen a posteriori des avenants aux contrats, créé en application de plusieurs recommandations du Comité concernant la gestion des marchés.

Aperçu de la situation financière

D'après l'état IX des états financiers de l'Organisation des Nations Unies pour l'exercice biennal qui s'est achevé le 31 décembre 2009 [voir A/65/5 (Vol. I)], le déficit des recettes liées au plan-cadre d'équipement était de 79,0 millions de dollars, par rapport à l'excédent des recettes sur les dépenses de 397,0 millions de dollars constaté lors de l'exercice précédent. Ce déficit s'explique par le décuplement des dépenses, passées de 82,9 à 813,4 millions de dollars, signe du passage du plan-cadre dans sa phase opérationnelle et du décalage qui sépare la comptabilisation des recettes de celle des dépenses liées au projet. L'essentiel des recettes a été comptabilisé avant l'essentiel des dépenses, principalement pour les raisons suivantes : a) l'adoption par l'Assemblée générale d'un mécanisme de mise en recouvrement qui donne la possibilité aux États Membres de verser leur contribution en une fois pour l'ensemble de la période de réalisation du projet; b) le retard pris dans la mise en œuvre du projet. Il ne faut donc pas conclure du déficit de revenus que le projet court un quelconque risque financier.

Au 31 décembre 2009, le montant des réserves et du solde des fonds était de 1,1 milliard de dollars, contre 532,5 millions à la fin de l'exercice biennal précédent, soit une augmentation de 104 % qui s'explique principalement par le transfert vers les travaux de construction en cours de 702,0 millions de dollars correspondant aux dépenses d'immobilisation engagées pendant l'exercice biennal.

Au 31 décembre 2009, le montant de l'actif était de 1,8 milliard de dollars, contre 730,8 millions à la fin de l'exercice biennal précédent, soit une augmentation de 148 %, qui s'explique par la hausse de 153 % – de 365,3 millions à 923,9 millions –

du solde de trésorerie, ainsi que par celle des fonds affectés aux travaux de construction en cours, qui ont augmenté de 570 % pour passer de 113,9 à 763,1 millions. Le montant du passif a augmenté de 266 %, passant de 198,2 à 725,7 millions, principalement en raison de l'augmentation du montant des engagements non réglés.

Gestion du projet

Les prévisions de dépenses les plus récentes communiquées au Comité ont été établies en janvier 2010 et s'élevaient à 2,0 milliards de dollars, soit un dépassement de près de 95,2 millions (5,1 %) par rapport au montant de 1,9 milliard de dollars inscrit au budget. Cela représentait une légère hausse par rapport aux estimations présentées à l'Assemblée générale à sa soixante-quatrième session en septembre 2009 (A/64/346). L'augmentation est imputable à l'ensemble des objets de dépense, à l'exception des frais de construction qui ont légèrement baissé.

Pour ramener les coûts totaux du projet au niveau du budget approuvé (1,9 milliard de dollars), le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement a continué à rechercher des économies possibles, par son programme d'analyse de la valeur. À cet égard, dans son septième rapport annuel sur l'état d'avancement de l'exécution du plan-cadre d'équipement, le Secrétaire général avait dit que l'intention était de réaliser pour 100 millions d'économies de plus, voire davantage, pour que le projet puisse être mené à bien à un coût ne dépassant pas le budget, voire à un coût inférieur (A/64/346, par. 16).

Le Comité a noté les efforts faits à cet égard, notamment le temps passé à négocier des contrats à prix maximum garanti. Il n'a toutefois pas été en mesure de déterminer précisément les différentes mesures prises pour obtenir ces économies. Le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement n'a pas communiqué d'état donnant la liste des mesures et des économies correspondantes et a expliqué qu'il était impossible de séparer l'obtention d'économies des autres mesures de contrôle des coûts. Le Comité n'a donc pas pu confirmer que le programme d'analyse de la valeur était véritablement efficace pour ce qui était de réduire les coûts. En outre, ce programme exigeait beaucoup de temps et au vu des efforts qui avaient déjà été faits, il était probable que l'obtention de nouvelles économies selon ces modalités serait limitée. Cela ne signifiait pas que l'Administration devait mettre fin aux mesures de contrôle des coûts; bien au contraire, ces mesures étaient essentielles pour que les prévisions de dépenses soient de nouveau alignées sur le budget. Il n'était pas certain toutefois que le programme d'analyse de la valeur puisse dégager 100 millions de dollars de plus d'économies, comme il était suggéré dans le rapport susmentionné du Secrétaire général.

Le montant de la provision pour imprévus, 163,5 millions de dollars, semblait insuffisant pour les raisons suivantes :

a) La nouvelle formule servant à calculer la provision excluait toutes les dépenses autres que celles qui concernaient les travaux de construction, alors que les autres dépenses, particulièrement celles consacrées aux honoraires et aux frais de gestion, augmentaient beaucoup;

b) Le taux d'utilisation de la provision pour les contrats à prix maximum garanti déjà signés était plutôt élevé.

Une bonne partie des dépassements de coûts, en particulier ceux touchant les dépenses de construction et les honoraires, tenait au nombre élevé d'avenants aux contrats, notamment pour les locaux transitoires. Les avenants correspondaient principalement à des demandes de modification émanant des usagers, des services de sécurité et de l'Administration elle-même pour des raisons techniques. Toutefois, le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement n'a pas communiqué au Comité une évaluation détaillée de ces demandes ni des données financières pour chaque catégorie d'avenants. Faute d'analyse financière des causes de dépassements, l'Administration n'avait guère les moyens de tirer des enseignements utiles pour les opérations à venir et de faire baisser le nombre de demandes d'avenant.

S'agissant du calendrier, depuis le précédent rapport du Comité, le projet avait franchi une étape importante – la livraison et l'occupation du bâtiment de conférences transitoire à la fin de l'année 2009 et au début de l'année 2010. Plus de 5 000 membres du personnel de l'Organisation avaient déménagé, quittant en particulier le bâtiment du Secrétariat pour occuper des bureaux transitoires, loués et installés par le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement. Cependant, au moment de l'audit, 482 membres du personnel, concessionnaires et sous-traitants occupaient encore le bâtiment du Secrétariat; le 10 juillet 2010, il y restait 127 personnes.

Depuis la publication du sixième rapport annuel sur l'état d'avancement de l'exécution du plan-cadre d'équipement (A/63/477), en octobre 2008, le démarrage des travaux avait été retardé d'environ neuf mois pour ce qui était de la rénovation des bâtiments des conférences et de l'Assemblée générale, et d'environ un an pour celle du bâtiment du Secrétariat.

S'agissant du bâtiment du Secrétariat, les marges pour imprévus des précédents calendriers avaient disparu et au moment de l'audit, tous les sous-traitants du maître d'œuvre n'avaient pas encore été choisis.

Dans son précédent rapport, le Comité avait recommandé que l'Administration constitue des provisions au titre des retards qui pourraient intervenir dans l'exécution du projet et continue d'étudier les moyens de réduire ces retards dans toute la mesure possible. En ce qui concernait le bâtiment du Secrétariat, la première partie de cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Pour ce qui était du reste du projet, le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement avait adopté certaines mesures pour réduire les retards (optimisation de l'exécution des phases de chantier avec le maître d'œuvre et inspection de la chaîne d'approvisionnement et de la livraison des chantiers). Compte tenu des risques qui subsistaient, il était souhaitable de continuer à prendre des mesures en ce sens.

Gestion des achats et des marchés

Dans son précédent rapport, le Comité avait soulevé plusieurs problèmes relatifs à la gestion des achats et des marchés. En particulier, l'adaptation des procédures relatives aux avenants apportés aux marchés comportait des lacunes. Le Comité avait également déclaré être préoccupé par le nombre et la valeur élevés des avenants et avait formulé plusieurs recommandations afin de renforcer les contrôles internes applicables aux procédures d'achat.

En réponse à ces recommandations, l'Administration avait mis sur pied un comité chargé de l'examen a posteriori des avenants aux contrats relatifs au plan-cadre d'équipement (voir A/64/368, par. 35) qui devait être opérationnel en octobre 2009. Toutefois, en avril 2010, tous les membres du Comité n'avaient pas encore été

nommés et le Comité n'était pas encore véritablement en mesure de fonctionner. Ce retard était d'autant plus regrettable qu'il avait eu pour effet d'augmenter l'arriéré de documents à examiner, qui était déjà important lorsqu'était née l'idée de créer le Comité.

Le Comité a approfondi son examen des avenants aux contrats touchant les études techniques. Pour la seule année 2009, 88 avenants avaient été signés, pour un montant total de 20,6 millions de dollars, à comparer aux 51,2 millions de dollars pour 2008, soit une baisse de près de 60 %. Le Comité a examiné 37 des 88 avenants. Il a constaté que, si une partie de ceux-ci portaient sur le lancement de phases d'études prévues dans les marchés initiaux, certains avenants d'un montant important concernaient des services n'ayant pas de lien direct avec la portée initiale des services de remise en état des bâtiments du Siège des Nations Unies.

La prise de décisions concernant les avenants pourrait être améliorée si les avenants étaient plus clairs et les dossiers plus complets. Les raisons à l'origine des demandes d'avenant et les avantages obtenus dans les négociations avec les fournisseurs n'étaient pas clairement évalués.

Principales recommandations

Selon les principales recommandations du Comité, l'Administration devrait :

- a) Faire figurer dans son rapport sur l'état d'avancement de l'exécution du plan-cadre d'équipement une analyse détaillée des tendances manifestées par les coûts totaux et de leurs causes (par. 51);
- b) Réévaluer les avantages du programme d'analyse de la valeur (par. 62);
- c) Réduire à leur strict minimum les demandes de changement, en particulier celles émanant de ses propres services (par. 67);
- d) Élaborer une typologie des principales causes de dépassement des coûts des travaux de construction, surtout en ce qui concerne les avenants, et à partir de cette typologie, évaluer les volumes financiers découlant des différentes catégories d'avenant (par. 73);
- e) Réévaluer la portée et le niveau de la provision pour imprévus, afin de s'assurer qu'ils sont suffisants (par. 84);
- f) Définir rapidement et une fois pour toutes les principales mesures concernant la rénovation des espaces de travail (par. 102);
- g) Faire en sorte que le Comité chargé de l'examen a posteriori des avenants aux contrats et des ordres de modification technique commence ses travaux le plus rapidement possible (par. 129);
- h) Améliorer la gestion des dossiers relatifs aux avenants en faisant systématiquement figurer des informations sur le déroulement des négociations avec les fournisseurs, les résultats obtenus, la nature exacte des travaux et leur emplacement et en améliorant le format de la note de couverture qui accompagne les demandes d'avenant, afin d'indiquer clairement aux décideurs quel est le but de la demande et qui en sont les auteurs (par. 147).

Les autres recommandations du Comité figurent aux paragraphes 31, 43, 44, 57, 79, 99, 104, 110, 112, 115 et 118.

A. Mandat, étendue des vérifications et méthode

1. Le plan-cadre d'équipement, qui a été établi 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 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 ce compte spécial. Il est rendu compte de celui-ci dans l'état IX (Immobilisations et travaux de construction en cours) des états financiers de l'ONU [voir A/65/5 (Vol. I)]. Le tableau 9.1 (partie I) et la note 9 relative aux états financiers portent également sur le plan-cadre. 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 pour l'année s'achevant le 31 décembre 2009. Les comptes du plan-cadre font partie des états financiers de l'Organisation des Nations Unies, sur lesquels le Comité des commissaires aux comptes émet une opinion dans le rapport connexe [voir A/65/5 (Vol. I)]. 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 visait les objectifs 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) Déterminer dans quelle mesure les clauses des marchés, 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.

4. Le Comité a examiné l'état d'avancement général du plan-cadre d'équipement depuis l'élaboration de son précédent rapport [A/64/5 (Vol. V)] ainsi que la manière dont ont été déterminés et gérés les risques associés au projet.

5. Le Comité a coordonné ses activités avec le Bureau des services de contrôle interne au moment de la planification de l'audit afin d'éviter les chevauchements d'activités et de déterminer dans quelle mesure il pouvait faire fond sur les activités du Bureau.

6. Le présent rapport porte sur des questions que le Comité estime devoir porter à l'attention de l'Assemblée générale et donne suite à des demandes que celle-ci et le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires ont expressément formulées. En particulier, conformément aux dispositions énoncées au paragraphe 22 de la section I de la résolution 64/228 de l'Assemblée, le Comité consultatif a prié le Comité des commissaires aux comptes de faire figurer dans son prochain rapport sur le plan-cadre d'équipement des renseignements concernant les éléments qui rendent difficile de recourir à des fournisseurs d'origines plus variées et les progrès accomplis quant à la multiplication des possibilités d'achat pour le plan-cadre auprès de fournisseurs originaires de pays en développement et de pays en transition économique. Le Comité a procédé à l'examen de ces questions, et ses conclusions figurent dans les parties pertinentes du présent rapport.

7. Les observations et conclusions du Comité ont fait l'objet d'une discussion avec l'Administration, dont les vues sont présentées selon que de besoin dans le présent rapport.

8. Les recommandations qui y sont énoncées n'abordent pas la question des mesures que l'Administration pourrait envisager de prendre à l'égard des fonctionnaires en cas de non-respect du Règlement financier et des règles de gestion financière, des instructions administratives et des directives connexes.

B. Constatations et recommandations

1. Suite donnée aux recommandations antérieures

9. Sur les 17 recommandations formulées dans son rapport pour l'année s'achevant au 31 décembre 2008, 9 (soit 53 %) ont été intégralement appliquées, 7 (soit 41 %) étaient en cours d'application et 1 (soit 6 %) est restée sans suite. Ces chiffres témoignent d'une légère détérioration du taux d'application des recommandations formulées par le Comité, principalement due au retard pris par la mise sur pied du Comité chargé de l'examen a posteriori des avenants aux contrats, créé en application de plusieurs recommandations du Comité concernant la gestion des achats.

10. Le Comité rappelle les huit recommandations contenues dans son précédent rapport (voir A/64/5 (Vol. V), par. 55, 61, 78, 90, 92, 113, 120 et 121).

2. Situation financière

11. D'après l'état IX des états financiers de l'Organisation des Nations Unies pour l'exercice biennal s'achevant le 31 décembre 2009, le déficit des recettes liées au plan-cadre d'équipement était de 79,0 millions de dollars, par rapport à l'excédent des recettes sur les dépenses de 397,0 millions de dollars constaté lors de l'exercice biennal précédent. Ce déficit s'explique par le décuplement des dépenses, passées de 82,9 à 813,4 millions de dollars, signe du passage progressif du plan-cadre dans sa phase opérationnelle et du décalage qui sépare la comptabilisation des recettes de celle des dépenses liées au projet. L'essentiel des recettes a été comptabilisé avant l'essentiel des dépenses, principalement pour les raisons suivantes : a) l'adoption par l'Assemblée générale d'un mécanisme de mise en recouvrement qui donne aux États Membres la possibilité de verser leur contribution en une fois pour l'ensemble de la période de réalisation du projet; b) le retard pris dans la mise en œuvre du projet. Il ne faut donc pas conclure du déficit de revenus que le projet court un quelconque risque financier.

12. Au 31 décembre 2009, le montant des réserves et des soldes des fonds était de 1,1 milliard de dollars, contre 532,5 millions à la fin de l'exercice biennal précédent, soit une augmentation de 104 % qui s'explique principalement par le transfert vers les travaux de construction en cours de 702,0 millions de dollars correspondant aux dépenses d'immobilisation engagées au cours de l'exercice biennal.

13. Au 31 décembre 2009, le montant de l'actif était de 1,8 milliard de dollars, contre 730,8 millions à la fin de l'exercice biennal précédent, soit une augmentation de 148 %, qui s'explique par la hausse de 153 % – de 365,3 millions à 923,9 millions – du solde de trésorerie, ainsi que par celle des fonds affectés aux travaux de construction en cours, qui ont augmenté de 570 % pour passer de 113,9 à 763,1 millions. Le montant du passif a augmenté de 266 %, passant de 198,3 à 725,7 millions, principalement en raison de l'augmentation du montant des engagements non réglés.

3. État des recettes et des dépenses

a) Dépenses

14. Les dépenses ont atteint 583,8 millions de dollars en 2009, contre 229,6 millions en 2008, soit une augmentation de 154 %. Comme le montre le tableau 9.1 des états financiers de l'Organisation des Nations Unies [voir A/65/5 (Vol. I)] et le tableau 1 ci-après, le montant global des dépenses engagées depuis le lancement du plan-cadre s'élevait au 31 décembre 2009 à 928,9 millions de dollars, contre 345,1 millions au 31 décembre 2008, soit une augmentation de 169 %.

15. Le montant total des dépenses représentait 78 % – contre 40,4 % au 31 décembre 2008 – du montant total des contributions au plan-cadre mises en recouvrement, lequel était au 31 décembre 2009 de 1,2 milliard de dollars (voir ST/ADM/SER.B/796, annexe XLVI).

Tableau 1
Exécution du budget du plan-cadre d'équipement

Objet de dépense	Montant des dépenses (milliers de dollars É.-U.)					Part du total (pourcentage)				
	Avant 2007	2007	2008	2009	Total	Avant 2007	2007	2008	2009	Total
Traitements et autres dépenses de personnel	8 414	3 236	3 999	5 005	20 654	12,2	7,0	1,7	0,9	2,2
Voyage	74	25	30	35	164	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Services contractuels	58 425	30 279	105 069	21 145	214 918	84,6	65,3	45,8	3,6	23,1
Dépenses de fonctionnement	1 865	9 912	20 189	35 626	67 592	2,7	21,4	8,8	6,1	7,3
Achats	284	2 942	100 324	522 030	625 580	0,4	6,3	43,7	89,4	67,4
Total des dépenses	69 062	46 394	229 611	583 841	928 908	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Annulation d'engagements de périodes antérieures	1 531	10	1 438	2 055	5 034	–	–	–	–	–
Total	67 531	46 384	228 173	581 786	923 874	–	–	–	–	–

Source : États financiers de l'Organisation des Nations Unies [A/65/5 (Vol. I)]; chiffres calculés par le Comité des commissaires aux comptes.

16. L'augmentation des dépenses concerne en premier lieu les achats, dont la hausse de 420 % entre 2008 et 2009 est due aux investissements engagés pour les travaux de construction et d'amélioration. Les dépenses engagées en 2009 concernent notamment la rénovation des façades en verre (128,3 millions), des travaux de remise en état des bureaux transitoires (132,5 millions) et des travaux supplémentaires dans le bâtiment provisoire des conférences (56,3 millions).

17. Les dépenses de fonctionnement, dont la part dans le montant total des dépenses est demeurée stable depuis 2008, ont principalement trait à la location de bureaux temporaires (28,7 millions de dollars en 2009).

18. Le coût des services contractuels a connu en 2009 une baisse importante par rapport à l'année précédente, compte tenu de la réduction du nombre d'études de conception en cours. Les principaux frais engagés en 2009 portent sur des questions de sécurité ainsi que sur des études concernant les bâtiments du Secrétariat et de l'Assemblée générale.

Engagements non réglés

19. Au 31 décembre 2009, le montant des engagements non réglés pour la période en cours atteignait 420,7 millions de dollars. Ces engagements avaient principalement trait à des achats, puisque la plupart des contrats signés portent sur des travaux pluriannuels. La part des engagements non réglés dans le montant total des dépenses était de 52 %, contre 58 % à la fin de l'exercice biennal précédent. Ces taux élevés sont caractéristiques du plan-cadre d'équipement, car les contrats signés concernent souvent des sommes importantes mais les décaissements sont échelonnés sur plusieurs années.

Dépenses connexes

20. Les dépenses connexes concernent l'achat de biens et de services qui, s'ils sont nécessaires à la réalisation des travaux du plan-cadre d'équipement, ne sont pas directement liés aux travaux de rénovation du Siège. Ces dépenses sont prises en charge par les départements et bureaux du Secrétariat, après approbation de la Division de la planification des programmes et du budget, qui s'assure qu'elles ne sont pas liées à des dépenses en cours.

21. Les dépenses connexes sont imputées à un compte spécial distinct du fonds du plan-cadre d'équipement. Les opérations effectuées sur ce compte figurent dans une colonne réservée à cet effet de l'état IX des états financiers de l'Organisation des Nations Unies. Le montant des dépenses connexes pour l'exercice biennal 2008-2009 était de 18,5 millions de dollars, dont 3,4 millions au titre des dépenses d'immobilisation et 15,1 millions au titre d'autres dépenses, liées notamment au personnel (8 millions) mais aussi aux achats (6,6 millions), aux frais de fonctionnement (2,1 millions) et aux services contractuels (1,9 million).

22. Le coût de la location et de l'ameublement des bureaux transitoires, ainsi que des fournitures nécessaires, a été imputé aux comptes des dépenses connexes. Est concerné le personnel temporaire recruté à des postes ne concernant le plan-cadre d'équipement que de manière périphérique, dont le traitement est également considéré comme une dépense connexe.

23. Dans le sixième rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires sur le projet de budget-programme pour l'exercice

biennal 2010-2011 (A/64/7/Add.5), le montant estimatif des dépenses connexes qui devaient être engagées à la fin de l'exercice biennal 2008-2009 était de 26,9 millions de dollars. Comme le montre le tableau 2 ci-après, ce montant était surestimé, en particulier pour ce qui concerne le Département de l'information et le Bureau des services centraux d'appui. Le rapport précité note que la plupart des fonds alloués au Département de l'information n'ont pu être engagés avant le 31 décembre 2009, et ne l'avaient toujours pas été lors de la vérification de ses comptes. Le sous-emploi des crédits du Bureau des services centraux d'appui s'explique principalement par le retard pris par les déménagements dans les bureaux transitoires et leur ameublement; il n'est pas dû à une réduction des dépenses connexes qui ferait suite à l'adoption de mesures d'économie. Le Bureau des services centraux d'appui a estimé en octobre 2009 ne pouvoir économiser en octobre qu'un montant de 1,8 million de dollars sur le budget provisoire. Lors de la vérification, il n'y avait pas lieu de penser que d'autres économies pourraient être réalisées.

Tableau 2
Situation des dépenses liées aux dépenses connexes

(En milliers de dollars des États-Unis)

	<i>Dépenses approuvées 2008-2009^a (a)</i>	<i>Montant des dépenses au 31 décembre 2009^b (b)</i>	<i>Solde inutilisé pour 2008-2009 (c) = (a) - (b)</i>
Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences	995,3	980,9	14,4
Département de l'information	3 823,1	527,7	3 295,4
Bureau des services centraux d'appui	11 720,1	5 182,7	6 537,4
Travaux de construction, transformation et amélioration des locaux et gros travaux d'entretien	4 521,6	3 883,5	638,1
Département de la sûreté et de la sécurité	7 576,3	7 332,5	243,8
Bureau des technologies de l'information et des communications	1 636,0	624,3	1 011,7
Total	30 272,4	18 531,6	11 740,8

^a Résolution 63/270 de l'Assemblée générale.

^b Conformément aux états financiers de l'Organisation des Nations Unies pour l'exercice biennal s'achevant le 31 décembre 2009 [voir A/65/5 (Vol. I)].

b) Recettes

24. Au 31 décembre 2009, le montant total des recettes pour l'exercice biennal 2008-2009 était de 734,4 millions, contre 479,9 millions pour l'exercice biennal précédent, soit une augmentation de 53 %. Ce montant total est constitué de 681,9 millions (soit 93 %) de contributions mises en recouvrement et de 52,5 millions (soit 7 %) d'intérêts perçus, contre 461,5 millions et 18,3 millions respectivement pour l'exercice biennal 2006-2007.

25. Selon l'annexe XLVI du rapport sur l'état des contributions au 31 décembre 2009 (ST/ADM/SER.B/796), le montant total des contributions versées par les États Membres depuis le lancement du plan-cadre d'équipement (hors contributions

perçues en avance) atteignait 1,165 milliard de dollars, soit 98,2 % du montant total des contributions mises en recouvrement devant être réglées avant cette date (1,187 milliard). Ce taux élevé témoigne de l'accélération du rythme de versement des contributions. Seules 6 % des contributions dues en 2009 restaient à percevoir à la fin de l'année, contre 23 % des contributions dues en 2008 à la même époque (ST/ADM/SER.B/761, annexe XLV).

26. De surcroît, à la fin 2009, un montant de 120,5 millions de dollars de contributions d'États Membres avait été perçu en avance, soit une baisse de 35 % par rapport au montant perçu au 31 décembre 2008.

27. Le montant total des contributions effectivement versées au 31 décembre 2009 par les États Membres au titre du fonds du plan-cadre d'équipement, y compris les contributions perçues en avance, atteignait 1,286 milliard de dollars, pour un montant total des dépenses de 928,9 millions. Cet écart, ajouté au montant élevé des intérêts perçus et des engagements non réglés, explique l'importance du solde de trésorerie (923,9 millions) au 31 décembre 2009.

Gestion des contributions volontaires

28. Dans sa résolution 63/270, l'Assemblée générale a précisé que les dons des États Membres au plan-cadre d'équipement devraient être acceptés sans distinction ou conditions et sans préjudice de la portée, des spécifications et de la conception du projet. De là, le Bureau chargé du plan-cadre d'équipements a transmis une lettre datée du 27 août 2009 aux États Membres afin d'exposer en détail les conditions applicables aux dons. Les États Membres ont été invités, s'ils le souhaitent, à verser une contribution financière afin d'être nommément désignés parrains de locaux rénovés. Des contributions d'un montant compris entre 1 et 5 millions de dollars sont acceptées à ces fins, selon que le parrainage concerne de petites salles ou de vastes locaux. En outre, des contributions en espèces de tout montant qui n'entraînent pas l'adoption d'une salle sont également acceptées.

29. Au 31 décembre 2009, aucune annonce de don n'avait été faite par les États Membres. Néanmoins, certains États Membres, sans avoir encore présenté d'offre formelle, avaient exprimé leur souhait de verser une contribution volontaire.

30. Treize zones (dont les salles de conférence du Conseil de sécurité, du Conseil économique et social et du Conseil de tutelle) étaient d'ores et déjà parrainées par 11 États Membres. Ces zones ne figurent plus parmi les possibilités de parrainage proposées par le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement. Toutefois, il n'a pas été précisé si les 11 États Membres en question seront toujours considérés comme parrains des zones rénovées s'ils ne versent pas une nouvelle contribution volontaire. La politique des dons n'énonce que la règle générale suivante : les États Membres ayant déjà dans le passé effectué un don concernant un espace de bureau précis conservent la priorité sur ledit espace.

31. Le Comité recommande à l'Administration d'affiner sa politique des dons afin de clarifier la situation en ce qui concerne les anciens parrainages.

4. État de l'actif, du passif, des réserves et des soldes des fonds

a) Actif

32. Au 31 décembre 2009, le montant de l'actif représentait au total 1,8 milliard de dollars. Ce chiffre tient compte d'un reclassement effectué sur la recommandation du Comité, afin de faire la distinction entre dépenses d'immobilisation et dépenses de fonctionnement. La méthode suivie pour ce reclassement a consisté à répartir les dépenses selon les critères ci-après :

a) Date d'engagement. Les dépenses engagées avant le 1^{er} juillet 2006, date de lancement de la stratégie IV conformément à la résolution 60/282 de l'Assemblée générale, ont été considérées comme dépenses de fonctionnement;

b) Nature des dépenses, analysées en fonction des Normes comptables du système des Nations Unies, qui prévoient que les frais engagés pour des travaux de construction ou d'importantes acquisitions s'étalant sur plusieurs exercices doivent être indiqués dans un compte distinct, pour leur montant cumulé, mais aussi en prévision de la mise en application des Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS). Selon les normes comptables du système des Nations Unies, les biens durables ne sont pas à traiter comme immobilisations, à la différence des normes IPSAS, l'idée étant qu'il s'agit généralement de matériel et de mobilier dont l'Organisation tire avantage pendant plus d'un an. Conformément aux normes comptables du système des Nations Unies, l'Administration considère donc le coût des biens durables acquis au titre du plan-cadre d'équipement comme dépenses de fonctionnement, mais les a classées dans une catégorie distincte en vue de la mise en application des normes IPSAS. En conséquence, l'Administration a considéré que les dépenses de fonctionnement comprenaient les dépenses de personnel (dépenses administratives), les coûts de déménagement, les loyers et les biens durables; ont été classés dans les dépenses d'immobilisation les services professionnels, les honoraires d'architecte, ceux du maître d'œuvre et des consultants, et les autres types d'honoraires;

c) Durée d'utilisation prévue des biens acquis. Si cette durée est inférieure à un an, il s'agit de dépenses qui ne peuvent être classées dans les dépenses d'immobilisation.

33. Mais, par dérogation au premier de ces critères, certaines dépenses engagées avant le 1^{er} juillet 2006, d'un montant de 15,6 millions de dollars, ont été classées comme dépenses d'immobilisation. Elles correspondent à des services contractuels, pour lesquels des dépenses avaient été engagées entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2006, mais décaissées après le 1^{er} juillet 2006.

34. La conséquence de cette opération de reclassement a été que, sur le montant de 923,9 millions de dollars de dépenses cumulées (y compris les annulations d'engagement d'exercices antérieurs) depuis le début du projet jusqu'en 2009, un montant de 160,8 millions de dollars (17 %) a été classé dans les dépenses de fonctionnement (dont 108 millions de dollars pour l'exercice biennal 2008-2009), et un montant de 763,1 millions de dollars (83 %) dans les dépenses d'immobilisation.

35. Si on étendait ce reclassement à titre rétroactif, c'est-à-dire en l'appliquant aux comptes concernant l'exercice biennal précédent, on obtiendrait un accroissement de 167 % du montant total des actifs par rapport au montant au 31 décembre 2007. Cet accroissement s'explique par le fait qu'on inclut le montant des travaux de

construction en cours (qui ont connu une augmentation de 570 %, passant de 113,9 à 763,1 millions de dollars), et par l'augmentation du solde de trésorerie (qui accuse une augmentation de 153 %, passant de 365,3 à 923,9 millions de dollars). À la même date, le montant des quotes-parts dues par les États Membres a baissé de 83 %, de 127,5 à 21,7 millions de dollars.

b) Passif

36. Au 31 décembre 2009, le montant total du passif s'élevait à 725,7 millions de dollars, contre 198,3 millions de dollars à la fin de l'exercice biennal précédent, soit une augmentation de 266 %, due principalement à l'augmentation des engagements non réglés de la période considérée (de 48,4 à 420,7 millions de dollars). L'augmentation du montant de contributions ou de versements reçus par avance (de 7,2 à 120,5 millions de dollars) a également joué pour cette augmentation.

37. Les engagements non réglés pour les périodes à venir, d'un montant de 98,9 millions de dollars selon ce qui figure à l'état IX, ont été sous-estimés par rapport aux engagements réels au titre du plan-cadre d'équipement, lesquels concernent surtout le loyer des locaux transitoires jusqu'à la fin de septembre 2012. Le montant comptabilisé dans les engagements non réglés pour les périodes à venir concernant les loyers était de 98,2 millions de dollars, alors que le montant des loyers qu'il y aura à régler par prélèvement sur le fonds du plan-cadre d'équipement, calculé par le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement et la Division des achats, soit sur la base des baux signés est de 106,9 millions de dollars.

38. L'Administration a reconnu qu'il y avait une erreur dans la comptabilisation de ces engagements non réglés pour les périodes à venir, sans pouvoir communiquer le chiffre exact.

39. Cette erreur concernant le montant des engagements pour les périodes à venir provenait surtout du fait que les loyers des locaux transitoires ne sont pas tous réglés par prélèvement sur le fonds du plan-cadre d'équipement. Lorsque la réinstallation de personnel n'est pas directement liée au plan-cadre d'équipement, les loyers correspondants sont prélevés sur le budget ordinaire, sous la responsabilité du Service de la gestion des installations du Bureau des services centraux d'appui. Sur les 5 499 réinstallations déjà effectuées ou à venir, seuls les coûts de 3 396 ont été imputés sur le fonds du plan-cadre d'équipement. Il s'agissait des réinstallations prévues au lancement du projet.

40. Les 2 103 autres réinstallations gérées par le Service de la gestion des installations avaient d'autres causes :

- a) Réinstallations visant à regrouper dans l'espace, en les rendant voisins, des départements qui étaient précédemment dispersés;
- b) Consultants et autres concessionnaires et sous-traitants qui n'avaient pas été comptés dans les prévisions;
- c) Personnel recruté depuis le calcul des prévisions;
- d) Résultats d'effet ricochet.

41. La distinction entre les réinstallations directement liées au plan-cadre d'équipement et celles qui ne le sont pas est en pratique très complexe, de même que les arrangements financiers qui en résultent. Un même local transitoire peut accueillir à la fois des membres du personnel dont la réinstallation a été rapportée au plan-cadre d'équipement et d'autres dont la réinstallation a été imputée sur d'autres comptes. Il est parfois difficile de démêler clairement le partage des locaux entre le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement et le Service de la gestion des installations. Pour le bâtiment de la United Nations Federal Credit Union, par exemple, bien que le bail pour quatre étages ait été signé par le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement, le loyer correspondant à deux étages était imputé uniquement sur les comptes du plan-cadre d'équipement, celui correspondant à un étage était partagé en trois (entre le plan-cadre d'équipement, le Service de la gestion des installations, et d'autres), et celui correspondant à l'autre étage était réglé par prélèvement sur le budget du Service de la gestion des installations. Ces dispositions de partage ont été quelque peu simplifiées à compter du 1^{er} janvier 2010.

42. Il était donc compliqué de déterminer et d'évaluer les engagements pour les périodes à venir, ce qui supposait de faire appel à la Division des achats, au Bureau chargé du plan-cadre d'équipement et à la Division de la comptabilité – et c'est ce qui explique en partie l'erreur signalée ci-dessus.

43. Le Comité recommande au Secrétariat de revoir la liste et le montant des engagements non réglés pour les périodes à venir correspondant aux loyers associés au plan-cadre d'équipement.

44. Le Comité recommande également au Secrétariat de revoir de près la répartition des loyers entre le fonds du plan-cadre d'équipement et les autres fonds.

5. Gestion du projet

a) Prévisions de dépenses

Analyse d'ensemble

45. Dans son septième rapport annuel à l'Assemblée générale sur l'état d'avancement de l'exécution du plan-cadre d'équipement (A/64/346), le Secrétaire général avait donné le coût estimatif total du projet, avec l'augmentation qu'il accusait par rapport à l'année précédente. Le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement a également fait parvenir au Comité, ce dernier l'ayant demandé, la version la plus récente du budget au moment de l'audit.

Tableau 3

Coût estimatif total du plan-cadre d'équipement par rapport au budget approuvé par l'Assemblée générale

(En milliers de dollars des États-Unis)

Objet de dépense	Stratégie IV accélérée approuvée					Écart entre le montant de septembre 2007 et celui de janvier 2010 (pourcentage)
	Stratégie IV, avec intégration des options au coût des travaux de rénovation deuxième session ^a (septembre 2007)	Coût estimatif présenté à l'Assemblée générale à sa soixante-deuxième session ^a (septembre 2007)	Coût estimatif présenté à l'Assemblée générale à sa soixante-troisième session ^b (octobre 2008)	Coût estimatif présenté à l'Assemblée générale à sa soixante-quatrième session ^c (septembre 2009)	Coût estimatif le plus récent au moment de l'audit (janvier 2010)	
Travaux de construction	935 300	964 625	1 032 900	1 057 402	1 045 605	8,4
Honoraires et frais de gestion	231 000	234 508	280 340	302 365	311 772	32,9
Bureaux transitoires	129 100	254 534	273 441	273 622	288 237	13,2
Locaux transitoires pour la Bibliothèque	19 300	16 636	2 714	2 714	2 714	-83,7
Locaux de conférence transitoires	66 100	118 688	149 540	150 545	159 968	34,8
Imprévus	199 900	199 859	235 236	181 423	137 303	-31,3
Révisions prévisionnelles des prix	296 000	277 960			26 284	-90,5
Total	1 876 700	2 066 810	1 974 171	1 968 071	1 971 884	5,1
Budget approuvé	1 876 700	1 876 700	1 876 700	1 876 700	1 876 700	-
Écart	-	190 110	97 471	91 371	95 184	-

Source : Bureau chargé du plan-cadre d'équipement; calculs effectués par le Comité des commissaires aux comptes.

^a Chiffres figurant dans le rapport A/62/364 et Corr.1.

^b Chiffres figurant dans le rapport A/63/477.

^c Chiffres figurant dans le rapport A/64/346.

46. Le tableau 3 donne les coûts estimatifs du projet, depuis les prévisions finales correspondant à l'ancienne stratégie (la « stratégie IV ») jusqu'aux prévisions les plus récentes correspondant à la stratégie actuelle, communiquées au Comité par le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement. Ces montants ne sont pas entièrement comparables, du fait que ceux de la première colonne ont trait à une stratégie abandonnée par l'Assemblée générale, tandis que ceux des colonnes suivantes correspondent à la stratégie actuelle, qui procède de la décision prise par l'Assemblée dans sa résolution 62/87. Sans mettre aucunement en question cette décision, le Comité s'est néanmoins référé dans certains cas aux chiffres correspondant à l'ancienne stratégie du fait que ce sont les seuls montants alignés sur le budget approuvé.

47. Depuis octobre 2008, les prévisions de dépenses totales du projet sont restées stables. Elles sont restées supérieures de près de 100 millions de dollars au budget approuvé, soit un dépassement de 5,1 %. Les dernières estimations, datant de janvier 2010, ont confirmé et même accentué les économies ayant trait aux locaux transitoires pour la Bibliothèque et aux imprévus, ainsi qu'aux hausses prévisionnelles des prix. Mais les mêmes estimations font apparaître une augmentation du coût des travaux de construction atteignant 8 % par rapport aux prévisions initiales de septembre 2007; de même, le montant des honoraires et des

frais de gestion a augmenté de 33 %, et celui des autres locaux transitoires de 13 % pour les bureaux et de 35 % pour les locaux de conférence. Ces augmentations s'expliquent en partie par le changement de stratégie, la nouvelle prévoyant la réalisation des travaux de construction en une seule phase, ce qui oblige à louer plus de locaux transitoires pour réinstaller l'ensemble du personnel.

48. Néanmoins, tous ces objets de dépense – exception faite des travaux de construction, qui enregistrent une légère baisse – avaient augmenté non seulement par rapport au montant estimatif initial pour la stratégie actuelle, mais aussi par rapport aux derniers montants estimatifs présentés à l'Assemblée générale (A/64/346).

49. De plus, comme le montre le tableau 4, la part des travaux de construction dans les coûts totaux du projet à l'exception des imprévus et des hausses prévisionnelles de prix – ces dernières donnant une idée des investissements que devra consentir l'Organisation – a été en diminution constante. La partie la plus importante de cette diminution s'est produite tout de suite après le changement de stratégie, mais la baisse de cette part s'est poursuivie même après que la nouvelle stratégie a été approuvée.

Tableau 4

Part du total des coûts estimatifs représentée par les différents objets de dépense, exception faite des imprévus et des hausses prévisionnelles de prix

(En pourcentage)

Objet de dépense	Stratégie IV accélérée approuvée				
	Stratégie IV, avec intégration des options au coût des travaux de rénovation (septembre 2007)	Coût estimatif présenté à l'Assemblée générale à sa soixante-deuxième session ^a (septembre 2007)	Coût estimatif présenté à l'Assemblée générale à sa soixante-troisième session ^b (octobre 2008)	Coût estimatif présenté à l'Assemblée générale à sa soixante-quatrième session ^c (septembre 2009)	Coût estimatif le plus récent au moment de l'audit (janvier 2010)
Travaux de construction	67,7	60,7	59,4	59,2	57,8
Honoraires et frais de gestion	16,7	14,8	16,1	16,9	17,2
Bureaux transitoires	15,5	24,5	24,5	23,9	24,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Bureau chargé du plan-cadre d'équipement; calculs effectués par le Comité des commissaires aux comptes.

^a Chiffres figurant dans le rapport A/62/364 et Corr.1.

^b Chiffres figurant dans le rapport A/63/477.

^c Chiffres figurant dans le rapport A/64/346.

50. Dans ses rapports annuels sur l'état d'avancement de l'exécution du plan-cadre d'équipement, l'Administration n'a pas donné d'analyse détaillée des tendances manifestées par les coûts totaux, ni de leurs causes, de sorte qu'il était plus difficile de voir si le projet était bien géré.

51. Le Comité recommande à l'Administration de faire figurer dans son rapport sur l'état d'avancement de l'exécution du plan-cadre d'équipement une analyse détaillée des tendances manifestées par les coûts totaux et de leurs causes.

52. Le Comité a consacré une partie de son audit à une version succincte de l'analyse recommandée ci-dessus, dont il donne le résultat dans les paragraphes qui suivent.

Coût des travaux de construction

53. Pour pouvoir comparer les coûts des travaux de construction d'une année sur l'autre, le Comité a jugé indispensable de tenir compte de la hausse générale des prix et de faire les calculs en dollars constants plutôt que courants. Les données en dollars constants font apparaître plus clairement l'incidence des décisions prises par le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement, en neutralisant les effets du climat économique. Le Bureau n'a toutefois pas été en mesure de communiquer au Comité des coûts estimatifs totaux en dollars constants. Le Comité a donc fait les calculs lui-même, à partir d'une évaluation de la hausse des prix des travaux de construction communiquée par le Bureau et récapitulée dans le tableau 5. Les taux utilisés par le Comité sont ceux qu'utilise le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement. L'indice Turner, qui fait référence pour l'évolution des coûts des travaux de construction sur le marché américain, n'est donné qu'à des fins de comparaison.

Tableau 5
Taux annuel de hausse des prix, 2006-2010

(En pourcentage)

<i>Indice</i>	2006	2007	2008	2009	2010
Évaluation du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement	9,0	7,5	7,5	(10,0)	2,5
Indice Turner	10,6	7,7	6,3	(8,4)	–

54. Le tableau 6 indique les coûts des travaux de construction exprimés en prix constants. Ces montants, calculés par le Comité, ont été approuvés par le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement.

Tableau 6
Coûts des travaux de construction de la stratégie accélérée, en dollars courants, comparés aux coûts en dollars constants de 2007

(En milliers de dollars des États-Unis)

	<i>Coût estimatif présenté à l'Assemblée générale à sa soixante-deuxième session^a (septembre 2007)</i>	<i>Coût estimatif présenté à l'Assemblée générale à sa soixante-troisième session^b (octobre 2008)</i>	<i>Coût estimatif présenté à l'Assemblée générale à sa soixante-quatrième session^c (septembre 2009)</i>	<i>Coût estimatif le plus récent au moment de l'audit (janvier 2010)</i>
En dollars courants	964 625	1 032 900	1 057 042	1 045 605
En dollars constants de 2007	964 625	961 046	1 068 816	1 043 247

Source : Bureau chargé du plan-cadre d'équipement; calculs effectués par le Comité des commissaires aux comptes.

^a Chiffres figurant dans le rapport A/62/364 et Corr.1.

^b Chiffres figurant dans le rapport A/63/477.

^c Chiffres figurant dans le rapport A/64/346.

55. Le tableau 6 montre que les coûts des travaux de construction, exprimés en dollars constants, ont augmenté; il ne fait donc pas apparaître d'économies réalisées grâce au programme d'analyse de la valeur, que le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement avait estimées à 100 millions de dollars en 2008 (A/63/477, par. 47). Les économies qui auraient éventuellement été réalisées ont été annulées par des dépassements de coûts d'un montant plus élevé. De plus, d'octobre 2008 à janvier 2010, les coûts des travaux de construction ont augmenté de 1 % en dollars courants, et de 11 % en dollars constants. Cela montre que le projet n'a pas tiré pleinement avantage des effets de la situation économique, caractérisée durant cette période par des coûts moins élevés.

56. Dans son rapport sur la période terminée le 31 décembre 2007 [A/63/5 (Vol. V)], le Comité avait recommandé 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. Le fait même que le Comité n'ait reçu de l'Administration que quelques hypothèses économiques et qu'il ait dû réaliser lui-même une analyse économique des coûts du projet montre que l'Administration n'a pas pleinement suivi cette recommandation. Elle n'avait donc que des moyens limités pour mettre en évidence les facteurs pouvant être cause d'économies ou de dépassements, ce qui ne pouvait qu'avoir des incidences défavorables sur la gestion du budget du projet.

57. Le Comité recommande à nouveau que l'Administration explicite les hypothèses économiques lui servant à estimer les coûts du projet et suive l'évolution de ces hypothèses et leurs conséquences sur le projet.

58. Pour ramener les coûts totaux du projet au niveau du budget approuvé (1,9 milliard de dollars), le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement continuait à rechercher des économies possibles, par son programme d'analyse de la valeur. À cet égard, dans son septième rapport annuel sur l'état d'avancement de l'exécution du plan-cadre d'équipement, le Secrétaire général avait dit que l'intention était de réaliser pour 100 millions d'économies de plus, voire davantage, pour que le projet puisse être mené à bien à un coût ne dépassant pas le budget, voire à un coût inférieur (A/64/346, par. 16).

59. Le Bureau chargé du plan-cadre a expliqué que ce programme se poursuivait, mais selon des modalités différentes de celles qui avaient permis à l'Administration d'obtenir sa première série d'économies d'environ 100 millions de dollars à la fin de 2007. Cette fois-là, il avait été procédé à un examen complet du projet en un temps limité. Depuis lors, le programme d'analyse de la valeur était un outil de contrôle des coûts, utilisé en continu à mesure que le projet est exécuté, et plus intensivement au moment où se négocient les contrats à prix maximum garanti.

60. Le Comité n'a toutefois pas été en mesure de déterminer précisément les différentes mesures prises pour obtenir ces économies. Le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement n'a pas communiqué d'état donnant la liste des mesures et des économies correspondantes. Il a expliqué qu'il était impossible de séparer l'obtention d'économies des autres mesures de contrôle des coûts. Le Comité n'a donc pas pu confirmer que ce programme d'analyse de la valeur est véritablement efficace pour ce qui est de réduire les coûts.

61. En outre, ce programme exige beaucoup de temps et augmente le risque de faire baisser la qualité du projet. Le Comité n'a pas mis en évidence de perte de qualité, mais estime néanmoins que, vu les efforts qui ont déjà été faits, il est probable que

l'obtention de nouvelles économies selon ces modalités soit limitée. Cela ne signifie pas que l'Administration doive mettre fin aux mesures de contrôle des coûts; bien au contraire, ces mesures sont essentielles pour que les prévisions de dépenses soient de nouveau alignées sur le budget. Il n'est pas certain toutefois que le programme d'analyse de la valeur puisse dégager 100 millions de dollars de plus d'économies, comme il était suggéré dans le rapport susmentionné du Secrétaire général.

62. Le Comité recommande à l'Administration de réévaluer les avantages du programme d'analyse de la valeur.

Honoraires et frais de gestion

63. Les autres objets de dépense varient moins en fonction de la hausse annuelle générale des prix : les honoraires et frais de gestion correspondent, d'une part, à des marchés déjà conclus, de l'autre, aux dépenses de personnel du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement, qui suivent la tendance des augmentations de traitement; les dépenses des bureaux transitoires sont pour l'essentiel les loyers, qui ont été négociés pour des périodes courtes et ne sont pas sujets à révision. Le Comité a donc examiné ces montants en dollars courants.

64. Les honoraires et frais de gestion ont connu une augmentation soutenue et importante. Cet objet de dépense accuse une augmentation de 33 % de septembre 2007 à janvier 2010, passant de 235,0 millions de dollars à 311,8 millions de dollars. Elle est due en partie au changement de stratégie et au programme d'analyse de la valeur, qui ont donné lieu à des études supplémentaires. Cet effet a été particulièrement sensible de 2007 à 2008 – immédiatement après qu'il a été décidé de changer de stratégie. Les deux dernières années, de 2008 à janvier 2010, l'augmentation a été de 11 % (voir tableau 7).

Tableau 7

Ventilation des honoraires et frais de gestion

(En milliers de dollars des États-Unis)

	<i>Coût estimatif présenté à l'Assemblée générale à sa soixante-troisième session^a (octobre 2008)</i>	<i>Coût estimatif présenté à l'Assemblée générale à sa soixante-quatrième session^b (septembre 2009)</i>	<i>Coût estimatif le plus récent au moment de l'audit (janvier 2010)</i>	<i>Écart octobre 2008- janvier 2010 (pourcentage)</i>
Études techniques	131 581	144 061	152 195	16
Honoraires de l'entreprise maître d'œuvre	42 736	44 781	44 781	5
Bureau chargé du plan-cadre d'équipement	57 284	64 784	64 784	13
Honoraires de l'assistant à la maîtrise d'ouvrage	27 161	27 161	27 361	1
Divers	21 578	21 578	22 651	5
Total	280 340	302 365	311 772	11

Source : Bureau chargé du plan-cadre d'équipement; calculs effectués par le Comité des commissaires aux comptes.

^a Chiffres figurant dans le rapport A/63/477, en dollars courants.

^b Chiffres figurant dans le rapport A/64/346, en dollars courants.

65. L'augmentation globale de 11 % entre 2008 et 2010 s'explique par les coûts d'études techniques, et, dans une moindre mesure, par ceux du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement. Ces derniers ont augmenté de 7,5 millions de dollars, du fait surtout que le personnel y est plus nombreux. Cinq personnes supplémentaires ont rejoint le personnel du Bureau depuis les dernières prévisions; en outre, deux autres membres du personnel, l'un de la Division des achats, l'autre de la Division de la comptabilité, travaillant à plein temps pour le plan-cadre d'équipement, ont donc été rétribués par prélèvement sur le fonds du plan-cadre. Pour ce qui est du coût des études, qui ont été la cause principale de l'augmentation des honoraires et frais de gestion, le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement a indiqué que l'augmentation avait été causée par la nécessité de démarrer les travaux de construction, bien qu'elles n'aient pas été complètement achevées, et par des modifications du programme tenant à des événements imprévus et à des demandes des services de sécurité et des usagers, en particulier pendant les opérations de réinstallation.

66. Le Comité tient à souligner le fait que ces modifications du programme entraînent non seulement un coût financier direct, mais aussi des coûts indirects élevés, même s'ils sont difficiles à chiffrer du fait que les études ont été refaites et que des retards se sont produits tout au long des opérations.

67. Le Comité recommande à l'Administration de réduire à leur strict minimum les demandes d'avenant, en particulier émanant de ses propres services.

Locaux transitoires

68. Globalement, les dépenses consacrées aux locaux transitoires telles qu'elles apparaissent dans le tableau 3 s'établissaient en janvier 2010 à 450,9 millions de dollars, contre 425,7 millions de dollars en octobre 2008, soit une augmentation de 6 %. Les bureaux transitoires représentaient en janvier 2010, sur ce total, un montant de 288,2 millions de dollars, contre 273,4 millions de dollars en octobre 2008, soit une augmentation de 5,4 %. Le montant correspondant aux loyers était de 164,3 millions de dollars en janvier 2010 contre 147,8 millions de dollars en octobre 2008. Le reste des dépenses avait servi à rénover des bureaux.

69. L'augmentation de 11,2 % des loyers de bureaux entre 2008 et 2010 procède du fait qu'il a fallu rectifier une sous-estimation du nombre de personnes occupant les locaux du Secrétariat, qui ont été réinstallées. L'Administration avait d'abord donné le chiffre de 3 030, alors que le chiffre exact était de 5 500 membres du personnel; cet écart tenait au fait que plusieurs services du Secrétariat n'avaient pas inclus les consultants dans leur dénombrement, et que de nouveaux membres du personnel avaient été recrutés entre le moment du dénombrement et la réinstallation. Il a donc fallu louer des bureaux transitoires supplémentaires pour loger ce personnel.

70. Le coût du bâtiment temporaire de conférence a continué à augmenter, passant de 149,5 millions de dollars en octobre 2008 à 159,9 millions de dollars en janvier 2010, soit 7 % d'augmentation.

71. Le contrôle financier de cette opération était compliqué, du fait qu'elle se composait de six contrats à prix maximum garanti. De plus, il n'était pas possible d'évaluer l'ensemble des coûts d'une partie de l'opération, telle que le bâtiment temporaire de conférence à partir du coût total du plan-cadre d'équipement tel qu'il apparaît au tableau 3, du fait que le coût de cette partie était réparti entre plusieurs

rubriques budgétaires. Pour permettre d'analyser l'ensemble des coûts du bâtiment temporaire de conférence, le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement a communiqué au Comité l'évaluation figurant au tableau 8.

Tableau 8

Coût total des travaux de construction du bâtiment temporaire de conférence

(En milliers de dollars des États-Unis)

	<i>Prévisions de dépenses initiales</i>	<i>Montant des contrats à prix maximum garanti effectivement conclus</i>	<i>Coût estimatif prévu^a</i>
Travaux de construction	132 618	133 550	168 184

Source : Bureau chargé du plan-cadre d'équipement.

^a Y compris le recours aux fonds pour imprévus pour les avenants.

72. Le coût total prévu des travaux de construction du bâtiment temporaire de conférence a été en fait de 168,2 millions de dollars – y compris l'aménagement du chantier et les équipements connexes dans les sous-sols, dont certains soutiennent d'autres parties du complexe –, alors que la valeur totale des contrats à prix maximum garanti correspondant à cette partie des travaux était de 133,5 millions de dollars, ce qui représente donc une augmentation de 26 %. Le dépassement de 34,6 millions de dollars a été expliqué par des avenants, financés par recours aux fonds pour imprévus. Les avenants correspondaient à des modifications demandées par le Département de la sûreté et de la sécurité du Secrétariat, par des services municipaux new-yorkais et par des utilisateurs finals, ou procédaient d'imprévus techniques (décontamination des sols, par exemple). Le Comité a cherché à connaître les chiffres financiers pour chacune de ces catégories, mais le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement, qui a suivi de près l'utilisation des provisions pour imprévus, ne lui a pas communiqué de données financières même approximatives pour ces catégories. Faute d'analyse financière des causes de dépassements, l'Administration n'avait guère de moyens pour tirer des enseignements utiles pour les opérations à venir et faire baisser le nombre de demandes d'avenant.

73. Le Comité recommande à l'Administration :

a) D'élaborer une typologie des principales causes de dépassement des coûts des travaux de construction, surtout en ce qui concerne les avenants;

b) À partir de cette typologie, d'évaluer les volumes financiers découlant des différentes catégories d'avenant.

Imprévus et révision prévisionnelle des prix

74. La méthode d'évaluation des provisions pour imprévus et de révision prévisionnelle des prix a beaucoup changé d'une année sur l'autre. Par le passé, la méthode de calcul de ces objets de dépense, qui servent à provisionner le montant des conséquences financières prévisibles des ajustements nécessaires à un projet et de l'évolution générale de la situation économique, faisait nettement le départ entre provisions pour imprévus et pour hausse des prix, cette dernière calculée de façon

précise à partir d'hypothèses sur le calendrier des dépenses et l'évolution du coût de la vie.

75. Dans le sixième rapport annuel sur l'état d'avancement de l'exécution du plan-cadre d'équipement (A/63/477), les provisions pour imprévus et pour hausse des prix ont été fusionnées en un montant unique, calculé comme la somme de 5 % des dépenses engagées et de 20 % de dépenses futures.

76. Dans son rapport précédent, le Comité avait commenté cette pratique, qui gêne le bon contrôle financier du projet. Il avait recommandé de rétablir la distinction entre les provisions pour imprévus et hausse des prix (A/64/5 (Vol. V), par. 55). L'Administration n'avait tout d'abord pas accepté cette recommandation, arguant que le projet était parvenu à un stade avancé et qu'une part importante des dépenses avait déjà été engagée, d'où réduction des risques correspondants (A/64/368, par. 10).

77. Dans le septième rapport annuel sur l'état d'avancement de l'exécution du plan-cadre d'équipement (A/64/346), l'Administration a continué à présenter une provision unique pour imprévus et hausse prévisionnelle des prix. La méthode de calcul de cette provision avait changé. Elle était évaluée sur la base de 10 % du montant des contrats signés à prix maximum garanti et de 20 % des contrats futurs à prix maximum garanti. Mais seuls les coûts des travaux de construction étaient inclus dans la base de calcul de cette provision, à l'exclusion des honoraires, des frais de gestion et des loyers de bureaux transitoires.

78. Bien qu'il n'ait pas d'abord accepté de donner suite à la recommandation du Comité, le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement a finalement distingué les deux provisions dans les prévisions de coûts totaux du projet en janvier 2010 qu'il a communiquées au Comité (voir tableau 3). Ce n'est qu'au vu du huitième rapport annuel du Secrétaire général sur l'état d'avancement de l'exécution du plan-cadre d'équipement que l'on aura confirmation de la suite effectivement donnée à cette recommandation. En attendant, le Comité considère qu'elle est en cours d'application.

79. Le Comité réitère sa recommandation, tendant à ce que l'Administration fasse une distinction entre la provision pour imprévus et celle pour hausse des prix, comme elle le faisait précédemment dans les prévisions de coûts du projet.

80. Pour distinguer les deux provisions, le Bureau a évalué celle qui correspond à la hausse prévisionnelle des prix, puis a retranché le montant obtenu de la provision totale calculée selon la formule donnée auparavant pour calculer la provision pour imprévus. Il est arrivé par cette méthode à une provision totale de 163,6 millions de dollars, qui comprend 137,3 millions de dollars de provisions pour imprévus et 26,3 millions de dollars pour la hausse prévisionnelle des prix.

81. Le Comité est d'avis que la formule de calcul pour la provision d'ensemble serait satisfaisante si elle ne couvrait que les imprévus, et non pas la hausse prévisionnelle des prix. L'analyse des contrats à prix maximum garanti déjà signés et en cours d'exécution fait apparaître que les fonds pour imprévus qui ont servi à couvrir les dépassements de coûts atteignent pour nombre de ces contrats un montant proche ou même égal à 10 % du coût inscrit au budget. Le dispositif de prix maximum garanti ne protège l'ONU des dépassements de coûts que s'il n'y a pas d'avenants; à l'inverse, tout avenant, quelle qu'en soit l'origine, fait augmenter le montant total garanti. Cette augmentation est financée grâce à la provision pour imprévus.

82. En outre, les contrats à prix maximum garanti que le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement avait déjà signés au moment de l'audit atteignaient un montant total de 718,4 millions de dollars. Conformément à la formule indiquée plus haut, la part de la provision totale pour imprévus (y compris pour hausse prévisionnelle des prix) correspondant à ces contrats déjà signés s'élevait à 71,8 millions de dollars. Au moment de l'audit, 62,5 millions de dollars, soit près des trois quarts de cette provision, avaient déjà été utilisés pour couvrir des avenants acceptés pour des contrats à prix maximum garanti qui n'avaient pas encore été menés à bonne fin. Cela indique que la provision de 10 % prévue pour risques par l'Administration est tout juste suffisante, et cela d'autant plus que, calculée comme elle l'avait été, elle devait permettre aussi d'absorber les hausses de prix à venir.

83. Notant dans son précédent rapport les incertitudes concernant la conclusion et l'exécution des contrats à prix maximum garanti, le Comité avait recommandé à l'Administration de garder à l'étude la question de l'ampleur de la provision pour imprévus, en cas de modification de la définition des travaux à effectuer au titre du plan-cadre d'équipement. Il a observé que le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement avait suivi avec la plus grande rigueur la provision pour imprévus et l'utilisation qui en était faite (A/64/5 (Vol. V), par. 66). De ce fait, il a considéré que sa recommandation avait été appliquée. Néanmoins, compte tenu de l'évolution de la situation depuis son dernier rapport, le Comité craint que la provision pour imprévus ne soit pas suffisante, notamment pour les raisons suivantes :

a) La nouvelle formule servant à calculer la provision exclut toutes les dépenses autres que celles qui concernent les travaux de construction, alors que les autres dépenses, particulièrement celles consacrées aux honoraires et aux frais de gestion, augmentent beaucoup;

b) Le taux d'utilisation de la provision pour les contrats à prix maximum garanti déjà signés est plutôt élevé.

84. Le Comité recommande à l'Administration de réévaluer la portée et le niveau de la provision pour imprévus, afin de s'assurer qu'ils sont suffisants.

85. Grâce à la distinction rétablie entre la provision pour imprévus et celle pour hausse prévisionnelle des prix, dont les montants de janvier 2010 ont été communiqués par le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement, le Comité est en mesure de jauger plus clairement la manière dont l'Administration a pris en compte le risque d'inflation pour le projet. Selon ces chiffres, la provision pour hausse prévisionnelle des prix s'élevait à 26,3 millions de dollars, soit une diminution d'un peu plus de 90 % par rapport au chiffre de septembre 2007 figurant dans le cinquième rapport annuel du Secrétaire général (A/62/364).

86. Selon la méthode utilisée par le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement, le calcul des hausses prévisionnelles de prix ne tenait compte que des dépenses correspondant aux travaux de construction. Ces derniers ne sont pourtant pas le seul élément soumis aux changements de prix; les montants correspondant aux études techniques et aux autres honoraires y sont également soumis, la plupart des contrats contenant une clause de révision prévisionnelle des prix qui peut être appliquée à compter de 2010.

87. Le Comité recommande à l'Administration d'étendre la portée de la provision pour hausse prévisionnelle des prix aux honoraires et frais de gestion.

b) Calendrier

88. Depuis le précédent rapport du Comité, le projet a franchi une étape importante – la livraison et l’occupation du bâtiment de conférences transitoire à la fin de l’année 2009 et au début de l’année 2010. Dans le même temps, plus de 5 000 membres du personnel de l’Organisation ont déménagé, quittant en particulier le bâtiment du Secrétariat pour occuper des bureaux transitoires, loués et installés par le Bureau chargé du plan-cadre d’équipement. Ces mouvements de personnel considérables ont posé de nombreux problèmes, entraînant parfois des retards, mais ayant finalement été résolus pour la plupart. Cependant, au moment de l’audit, 482 membres du personnel, concessionnaires et sous-traitants occupaient encore le bâtiment du Secrétariat; le 10 juillet 2010, il y restait 127 personnes.

89. La question des locaux qui accueillent provisoirement le Conseil de sécurité a également été résolue de façon satisfaisante. Le Comité s’était inquiété des retards que l’aménagement de cette salle pourrait entraîner pour le démarrage des travaux de rénovation du bâtiment des conférences, prévu pour le début du mois d’avril 2010. Les locaux du Conseil de sécurité ont été déménagés comme prévu à la fin du mois de mars 2010, de sorte que les travaux de construction du bâtiment des conférences ont pu commencer.

90. La rénovation du bâtiment du Secrétariat et du bâtiment des conférences paraissait imminente. Le Comité a toutefois observé que les travaux démarraient beaucoup plus tard que prévu (voir le tableau 9).

Tableau 9
Calendrier des principaux travaux

	<i>Calendrier présenté à l’Assemblée générale à sa soixante-troisième session^a (octobre 2008)</i>		<i>Calendrier présenté à l’Assemblée générale à sa soixante-quatrième session^b (septembre 2009)</i>		<i>Estimation la plus récente disponible au moment de l’audit (mars 2010)</i>	
	<i>Démarrage</i>	<i>Achèvement</i>	<i>Démarrage</i>	<i>Achèvement</i>	<i>Démarrage</i>	<i>Achèvement</i>
Construction, bâtiment transitoire de conférences	Début 2008	Milieu 2009	Début 2008	Fin 2009	Milieu 2008	Décembre 2009
Rénovation, bâtiment des conférences	Milieu 2009	Milieu 2011	Fin 2009	Fin 2011	Avril 2010	Avril 2012
Rénovation, bâtiment de l’Assemblée générale	Milieu 2011	Milieu 2013	Fin 2011	Fin 2013	Avril 2012	Décembre 2013
Rénovation, bâtiment du Secrétariat	Début 2009	Début 2012	Fin 2009	Milieu 2012	Avril 2010	Août 2012

Source : Bureau chargé du plan-cadre d’équipement.

^a Voir A/63/477, tableau 2.

^b Voir A/64/346, tableau 1.

91. Depuis la publication du sixième rapport annuel sur l'état d'avancement de l'exécution du plan-cadre d'équipement (A/63/477), en octobre 2008, le démarrage des travaux a été retardé d'environ neuf mois pour ce qui est de la rénovation des bâtiments des conférences et de l'Assemblée générale, et d'environ un an pour celle du bâtiment du Secrétariat.

92. Les dates d'achèvement ont également été repoussées, dans une moindre mesure, pour les deux bâtiments les plus importants, ceux du Secrétariat et de l'Assemblée générale. Dans les deux cas, la diminution des délais requis pour les travaux devrait retarder la livraison de six mois seulement par rapport au calendrier présenté fin 2008. Le Comité note qu'il est impératif de terminer les travaux du bâtiment du Secrétariat à la date prévue pour pouvoir y réinstaller le personnel occupant des bureaux loués, de façon à ne dépasser le budget actuellement affecté à la location de bureaux.

Bâtiment du Secrétariat

93. Si l'on compare le calendrier actuel aux calendriers examinés par le Comité lors de ses précédents audits, on observe que le retard du démarrage des travaux du bâtiment du Secrétariat est dû à la fois à des retards du déménagement du personnel sur d'autres sites, déjà mentionné, et au report de la date de signature du contrat.

94. Le retard du déménagement du personnel s'explique par de multiples raisons. Premièrement, ainsi qu'on l'a déjà mentionné, le nombre de membres du personnel à déplacer avait été nettement sous-estimé du fait de la présence dans le bâtiment de personnel récemment recruté et de nombreuses personnes qui ne sont pas directement employées par l'Organisation des Nations Unies, mais ont des relations avec l'Organisation (consultants, personnel temporaire, etc.). Par ailleurs, comme on l'a déjà noté, la rénovation des bureaux transitoires a également subi des retards des travaux à faire par les propriétaires comme par les fournisseurs de services (de télécommunications par exemple).

95. La signature du contrat pour le marché des travaux a également été fortement retardée. Dans son précédent rapport d'audit, le Comité avait relevé que selon le calendrier du maître d'œuvre de février 2009, la signature du contrat devait avoir lieu à la fin du mois d'août 2009. En fait, le contrat n'a été signé que le 28 janvier 2010, soit cinq mois plus tard. Selon le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement, comme le personnel a quitté le bâtiment plus tard que prévu, il a fallu consacrer plus de temps à négocier le contrat avec le maître d'œuvre. Les négociations avaient aussi pour objet de repérer les marges pour imprévus excessives prévues par le maître d'œuvre et par les sous-traitants ou encore l'ajout de travaux supplémentaires qui n'étaient ni planifiés ni nécessaires, de façon à abaisser le coût de la proposition. Cette négociation s'est révélée efficace dans la mesure où l'offre initiale du maître d'œuvre, qui était d'environ 260 millions de dollars, a pu être ramenée à 207 millions de dollars, restant ainsi dans les limites du budget.

96. Pour ne pas dépasser le budget alloué à la location des bureaux transitoires il est nécessaire de respecter la date d'achèvement d'août 2012, ce qui ne laisse que 29 mois pour terminer les travaux (d'avril 2010 à août 2012) au lieu des 36 mois initialement programmés. Comme cette période de trois ans n'apparaissait pas excessive, le Comité a tenu à obtenir des détails sur le calendrier de l'ensemble des travaux : travaux préliminaires d'enlèvement des meubles et d'abattement des cloisons, gros travaux de démolition, démantèlement de la façade actuelle après

désamiantage, et enfin assemblage de la nouvelle façade et achèvement des derniers travaux. Les explications présentées par le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement et par des représentants du maître d'œuvre ont donné au Comité certaines assurances sur la faisabilité de ce calendrier : il était en effet prévu de consacrer des ressources considérables aux travaux les plus difficiles, tels que le démantèlement et le réassemblage des façades.

97. Le Comité a cependant relevé que les marges pour imprévus des précédents calendriers avaient disparu et qu'au moment de l'audit, tous les sous-traitants du maître d'œuvre n'avaient pas encore été choisis.

98. Dans son précédent rapport, le Comité avait recommandé que l'Administration constitue des provisions au titre des retards qui pourraient intervenir dans l'exécution du projet et continue d'étudier les moyens de réduire ces retards autant que faire se peut (A/64/5 (Vol. V), par. 78). En ce qui concerne les bâtiments du Secrétariat, la première partie de cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. Pour ce qui est du reste du projet, le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement a adopté certaines mesures pour réduire les retards (optimisation de l'exécution des phases de chantier avec le maître d'œuvre et inspection de la chaîne d'approvisionnement et de la livraison des chantiers). Compte tenu des risques qui subsistent, il est souhaitable de continuer à prendre des mesures en ce sens.

99. Le Comité recommande une nouvelle fois à l'Administration de prévoir des marges pour imprévus eu égard aux retards qui pourraient affecter le calendrier du projet et de continuer de rechercher des moyens de réduire ces retards.

100. Le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement semble avoir correctement mis en évidence les risques techniques liés aux travaux de construction et à l'état des bâtiments existants et avoir pris des mesures adéquates pour les contrôler. En outre, il a effectué les vérifications nécessaires – par exemple sur la qualité de l'acier d'armature du béton des bâtiments et sur la condition des agrafes retenant la pierre qui recouvre des pignons du bâtiment – dont les résultats sont rassurants. Toutefois, il subsiste des risques liés à la complexité des travaux à coordonner, à l'importance des éléments fabriqués dans des ateliers (et donc à la nécessité de prendre en compte les calendriers détaillés de l'assemblage, du transport, de la livraison et de l'installation de ces éléments) et enfin aux conditions climatiques qui pourraient perturber les travaux concernant les façades. Tous les responsables de ces travaux, tant au Bureau chargé du plan-cadre d'équipement que chez le maître d'œuvre, connaissaient l'importance de ces problèmes potentiels.

101. Les risques incontrôlables, tels que les modifications demandées par les futurs occupants, l'incidence des travaux de chantier sur les conditions de travail (interruptions dues au bruit pendant la journée, locaux encombrés de livraisons, et nécessité de créer des zones de sécurité pour le personnel ou pour les matériaux) doivent également être pris en compte. Le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement ne disposait pas encore de plan de rénovation ayant reçu l'agrément des futurs occupants pour chaque étage du bâtiment. Le projet de rénovation autorise parfois une certaine souplesse dans l'aménagement des bureaux paysagers, mais quand elle existe, cette souplesse reste très limitée, portant sur certains éléments tels que l'éclairage et les plafonds. Au moment de l'audit par exemple, le nombre et l'emplacement des bureaux fermés n'avait pas encore été arrêté.

102. Le Comité recommande à l'Administration de définir rapidement et une fois pour toutes les principales mesures concernant la rénovation des espaces de travail.

103. Le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement a planifié le retour progressif du personnel dans le bâtiment du Secrétariat à compter du deuxième trimestre de 2012, c'est-à-dire plusieurs mois avant l'achèvement des travaux. Ce retour n'est pas impossible, en particulier s'il ne concerne que les étages les plus élevés, mais il ajouterait encore aux difficultés d'un chantier déjà problématique. Il faudrait aménager des accès séparés pour les locaux en cause, assurer l'approvisionnement en eau et l'assainissement et installer les systèmes de télécommunications. Il y aurait en outre les nuisances liées au bruit et aux autres inconvénients d'un chantier de construction. Le Comité n'est donc pas convaincu du bien-fondé de cette solution.

104. Le Comité recommande à l'Administration d'analyser les coûts/avantages de l'opportunité d'un retour progressif dans une partie du bâtiment du Secrétariat, et de n'adopter cette solution que si cette analyse montre que ce retour ne compromettra pas le calendrier d'achèvement des travaux.

105. Enfin, tenir la date de livraison d'août 2012 implique que l'on accorde une priorité absolue et une attention très vigilante aux travaux de construction et à leur coordination. Cet impératif vient confirmer les doutes que le Comité a déjà exprimés quant à l'opportunité de consacrer trop de moyens à la recherche d'économies, au-delà de celles qui résulteraient d'un processus d'appel d'offres efficace pour les travaux qui restent à attribuer.

Bâtiment des conférences

106. Ainsi qu'on l'a mentionné précédemment au sujet de la rénovation du bâtiment des conférences, l'Administration a réussi à résoudre le délicat problème que posait la réinstallation temporaire des locaux du Conseil de sécurité. Le Comité a noté que le Conseil avait pu reprendre ses travaux comme prévu à la fin du mois de mars 2010, de sorte que les travaux de construction du bâtiment des conférences ont pu commencer, comme prévu, en avril. Les calendriers communiqués par le maître d'œuvre en 2009 et 2010 indiquaient que les travaux seraient exécutés d'avril 2010 à avril 2012.

107. Ces calendriers indiquaient toutefois un changement dans la conduite des travaux. Au moment du précédent audit du Comité, en mars 2009, il était prévu de conclure en octobre 2009 un contrat pour un marché unique pour tous les travaux de rénovation du bâtiment. Ce projet initial de contrat unique a été remplacé par un dispositif comportant trois phases : un « ordre d'exécution » pour les travaux préliminaires, qui devait être donné le 2 avril 2010 et que le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement annonçait comme imminent, suivi de deux contrats à prix maximum garanti, qui devaient être approuvés respectivement en juillet et en octobre 2010.

108. En théorie, ces modifications ne devraient avoir aucune incidence sur la date de commencement des travaux. Selon le calendrier de 2009, ces derniers ne devaient pas commencer en octobre 2009, lors de la signature du contrat, mais en avril 2010 après le déménagement du Conseil de sécurité. Il était regrettable que le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement n'ait pas encore conclu de contrat ferme pour ce bâtiment, ce qui aurait réduit l'incertitude entourant le coût du projet et le calendrier

de l'ensemble de l'opération. Interrogé sur les raisons qui avaient conduit à diviser les travaux en trois phases, le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement a indiqué qu'il avait l'intention de faire analyser la valeur du projet, l'objectif étant d'en réduire le coût.

109. Le Comité estime que l'avantage potentiel qu'offre l'introduction d'une nouvelle phase d'analyse de la valeur est peu important eu égard au risque de retard que présente le report des travaux et leur division en trois phases contractuelles. Il est souhaitable de conclure aussitôt que possible un accord avec les signataires des contrats sur la préparation du chantier, qui est peut-être moins complexe que celui du bâtiment du Secrétariat, mais revêt une importance critique pour le projet dans la mesure où les travaux du bâtiment de l'Assemblée générale ne pourront commencer que lorsque les travaux du bâtiment des conférences seront terminés. Par ailleurs, la conjoncture économique actuelle était favorable au recours aux assistants à la maîtrise d'ouvrage dans la mesure où la récession incitait les sous-traitants potentiels à abaisser leurs prix. Ces conditions favorables risquaient de disparaître en 2010.

110. Le Comité recommande à l'Administration d'analyser les coûts/avantages du report de la négociation des contrats portant sur les marchés relatifs au bâtiment des conférences et à la préparation du chantier.

111. Après la signature des contrats, les travaux devront être exécutés conformément au plan. Les travaux de construction du bâtiment de conférences transitoire, qui assure les mêmes fonctions, ont subi de nombreuses modifications qui ont entraîné des retards et des dépassements de coûts, comme on l'a indiqué dans le présent rapport. Pour cette raison, le Comité a demandé au Bureau chargé du plan-cadre d'équipement s'il craignait des risques similaires. Le Bureau a répondu que le retour du personnel dans les anciens locaux devrait se passer dans de meilleures conditions que le déménagement dans des locaux transitoires. Le Comité a toutefois noté que les enseignements du déménagement du bâtiment des conférences n'avaient pas été formellement pris en compte. Il ne suffisait pas d'affirmer que les facteurs qui avaient causé retards et dépassements de coûts ne se reproduiraient pas lors du retour du personnel dans les anciens locaux.

112. Le Comité recommande à l'Administration de faire immédiatement le nécessaire pour empêcher toute modification fonctionnelle du projet relatif au bâtiment des conférences après la signature des contrats pour les marchés de travaux.

Assemblée générale

113. Le tableau 9 montre que les travaux relatifs au bâtiment de l'Assemblée générale ne devraient commencer qu'en avril 2012, à condition que le bâtiment des conférences soit terminé, car le bâtiment transitoire pourrait alors accueillir l'Assemblée générale et les services connexes. En théorie, il n'est pas urgent de préparer et d'approuver le contrat correspondant. Le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement a proposé de reporter ces tâches de façon à prendre en compte les conclusions de l'analyse de la valeur et l'issue de la négociation des marchés relatifs au bâtiment des conférences. Selon le Bureau, les enseignements tirés de ces deux opérations pourraient avoir une incidence sur l'orientation de la dernière phase du projet relatif aux bâtiments de l'Assemblée générale.

114. Le précédent calendrier des travaux que le Comité avait examiné proposait une gestion différente de cette opération. Il était alors prévu que les travaux de conception des deux bâtiments seraient achevés en même temps et que le contrat à prix maximum garanti relatif au bâtiment de l'Assemblée générale serait négocié immédiatement après l'approbation du marché relatif au bâtiment des conférences. Le nouveau calendrier traduit l'inquiétude du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement relative au marché du bâtiment de l'Assemblée générale, dont le montant estimatif était, au moment de l'audit, plus élevé que le montant prévu dans le budget. Cette situation risque de remettre en question certains plans. Toutefois, comme suggéré plus haut au sujet du bâtiment des conférences, en retardant les travaux préparatoires au marché, on risque de perdre les avantages qu'offre la situation économique actuelle, propice à un abaissement des coûts.

115. Le Comité recommande à l'Administration d'analyser les coûts/avantages du report des négociations des marchés relatifs au bâtiment de l'Assemblée générale.

116. Comme indiqué précédemment, la durée prévue des travaux relatifs au bâtiment de l'Assemblée générale a été réduite d'environ trois mois par rapport au calendrier que le Comité a examiné en 2009. Le but est de terminer les travaux à la fin de 2013, au plus tard, malgré le report du démarrage des travaux du bâtiment des conférences à avril 2010.

117. Compte tenu de l'extrême complexité des travaux d'infrastructure effectués dans les sous-sols du bâtiment, il a été presque impossible au Comité de prévoir si le calendrier de cette partie du projet serait respecté. En effet, l'Administration a eu plusieurs surprises désagréables concernant les sous-sols, notamment la corrosion de nombreuses canalisations, la présence de peintures au plomb, les émanations de méthane provenant du site de l'ancienne déchetterie de Turtle Bay, les traces de mercure, l'instabilité des murs, la dégradation des carreaux et l'inexactitude des plans. Tous ces éléments ont confirmé la grande difficulté technique du chantier des sous-sols du bâtiment et la nécessité d'éliminer tous les autres risques pour faire face aux imprévus. En dépit de tout cela, après l'achèvement des travaux, les futurs occupants du bâtiment ont présenté au Bureau chargé du plan-cadre d'équipement plusieurs demandes de modification de la configuration des lieux.

118. Le Comité recommande à l'Administration de limiter au strict minimum les avenants techniques liés à l'utilisation et à la configuration des locaux des sous-sols.

6. Gestion des achats et des marchés

a) Examen a posteriori d'avenants aux marchés et de modifications techniques

119. Comme il était dit dans le précédent rapport du Comité (A/64/5 (Vol. V), par. 106 à 122), certaines procédures d'achat de l'Organisation des Nations Unies ont été adaptées pour les besoins du plan-cadre d'équipement, afin de permettre au Secrétaire de prendre rapidement des décisions concernant des avenants aux marchés, pour éviter des retards par rapport au calendrier du projet.

120. Certaines des procédures adaptées comprenaient des irrégularités ou des lacunes qui ont conduit le Comité à formuler trois recommandations. Il a d'abord recommandé à l'Administration de « prendre les mesures voulues pour régulariser

les opérations effectuées en vertu des pouvoirs conférés au Directeur de la Division des achats par le mémorandum approuvé par le Contrôleur de l'Organisation des Nations Unies le 15 novembre 2007 » (ibid., par. 113). Il a également recommandé « que l'Administration fasse tout son possible, tant qu'il n'y aura pas de procédure d'examen a posteriori, pour faire participer le Comité des marchés du Siège au processus d'adjudication avant de signer un marché ou un avenant dans un domaine relevant de son autorité » (ibid., par. 121). Plus généralement, il a recommandé « que l'Administration réfléchisse aux moyens de relever sensiblement le niveau des contrôles internes auxquels sont soumis les avenants aux marchés concernant le plan-cadre d'équipement » (ibid., par. 120).

121. Bien qu'elle ait contesté le bien-fondé de certains éléments des recommandations, l'Administration était décidée à mettre sur pied le comité qui serait chargé des examens a posteriori des avenants aux contrats et des ordres de modification technique. D'après le rapport du Secrétaire général sur l'application des recommandations figurant dans le précédent rapport du Comité, il était prévu que ce comité soit prêt à fonctionner en octobre 2009 (A/64/368, par. 35).

122. Dans un mémorandum daté du 30 octobre 2009, le Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui a créé ce comité et l'a doté d'un projet de mandat. Un président a été nommé à ce moment-là mais, devant se consacrer à d'autres responsabilités, il a démissionné au début de 2010. Dans l'intervalle, une version révisée du mandat du comité avait été promulguée le 15 décembre 2009. D'après cette version, le rôle du comité est d'examiner les ordres de modification technique et les avenants acceptés pour l'exécution du plan-cadre d'équipement, afin d'évaluer leur conformité au Règlement financier et aux règles de gestion financière, ainsi qu'aux recommandations du Manuel des achats et à d'autres instructions. Le comité ne se prononcera toutefois pas sur les demandes ayant donné lieu aux avenants, car cela continuera de relever de la responsabilité du Directeur exécutif du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement.

123. Le comité examinera les avenants signés par la Division des achats et les ordres de modification technique adoptés par le Directeur exécutif sur la base des documents produits par le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement, l'assistant à la maîtrise d'ouvrage et le maître d'œuvre.

124. Si le comité estime que les procédures suivies n'ont pas été conformes, il pourra recommander au Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui de les améliorer. Il pourra même proposer que soient réexaminés les pouvoirs confiés au Directeur exécutif du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement en matière d'achats.

125. Les fonctionnaires chargés de la signature des marchés relatifs au plan-cadre d'équipement et les agents des services généraux du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement participeront aux réunions du comité en tant qu'experts, sans droit de vote, lorsqu'il sera question de dossiers qui les concernent. Dans des cas exceptionnels, le Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui pourra autoriser un représentant du BSCI à participer aux réunions en tant qu'observateur.

126. Il est prévu que le comité se réunisse une fois par mois pour examiner les ordres de modification technique et les avenants approuvés ou signés au cours du mois précédent. Toutefois, il est aussi prévu que le comité examine tous les avenants et ordres de modification antérieurs, conformément à ce que le Comité des

commissaires aux comptes avait recommandé. Le secrétariat du comité sera assuré par un fonctionnaire de la Division des achats.

127. Cependant, au moment de l'audit, tous les membres du comité n'avaient pas encore été nommés et le comité n'était pas encore véritablement en mesure de fonctionner. Ce retard est d'autant plus regrettable qu'il a eu pour effet d'augmenter l'arriéré de documents à examiner, qui était déjà important lorsqu'est née l'idée de créer le comité.

128. L'Administration, ayant entrepris assez rapidement après le dernier rapport du Comité de mettre en place cette procédure d'examen a posteriori, elle n'a pas jugé nécessaire de faire appel au Comité des marchés du Siège en attendant la mise en place de la nouvelle procédure, comme le Comité l'avait recommandé (A/64/5 (Vol. V), par. 121). Or, si une procédure d'examen a posteriori a bien été définie, elle n'a pas été appliquée concrètement pendant plusieurs mois. À strictement parler, la recommandation du Comité invitant l'Administration à faire participer le Comité des marchés du Siège n'a donc pas été appliquée. Pour la même raison, les recommandations concernant la régularisation des opérations effectuées en application du mémorandum du 15 novembre 2007 (ibid., par. 113) et le renforcement des contrôles internes (ibid., par. 120) ne peuvent pas être considérées comme ayant été appliquées. Il est donc essentiel que le comité chargé de l'examen a posteriori des avenants aux contrats et des ordres de modification technique commence à fonctionner de façon efficace dans les plus brefs délais.

129. Le Comité recommande à l'Administration de faire en sorte que le comité chargé de l'examen a posteriori des avenants aux contrats et des ordres de modification technique commence ses travaux le plus rapidement possible.

b) Analyse générale des avenants signés en 2009

130. Dans son précédent rapport, le Comité avait noté que malgré les modifications apportées au projet, l'Administration avait continué de faire appel aux services de fournisseurs initialement sélectionnés en 2004. Ces prestataires s'étaient vu confier, à l'aide d'avenants, de nouvelles missions représentant des montants importants.

131. La Division des achats avait indiqué que l'Administration tirait grand parti de l'élargissement de la portée des marchés existants, du fait de la nécessité de coordonner et d'intégrer soigneusement les travaux d'étude technique dans un projet aussi complexe et vaste que le plan-cadre d'équipement. Elle savait à quel point le calendrier du plan-cadre d'équipement serait compromis s'il fallait se lancer dans une nouvelle opération de recherche d'entreprises pour chaque élément pouvant être perçu comme constituant un élargissement de la portée du cahier des charges. Elle avait également fait observer que l'adjudication de toute tâche susceptible de paraître nouvelle à un fournisseur existant risquait d'accroître encore la complexité de l'équipe d'étude technique, ce qui s'accompagnerait d'une aggravation du risque pesant sur l'efficacité de la gestion du projet et du programme et sur l'intégration des activités de conception, ce qui à son tour accroîtrait la complexité de la répartition des responsabilités et des exonérations.

132. Le Comité a examiné les avenants aux marchés d'étude technique, comme il avait annoncé qu'il le ferait dans son précédent rapport (ibid., par. 129).

133. Les sept marchés, référencés par les lettres de A à G, comprenaient généralement quatre phases : a) études techniques; b) établissement des dossiers

techniques; c) appui aux appels d'offres concernant les travaux; et d) exécution des travaux. Comme le Comité l'avait expliqué dans son précédent rapport (*ibid.*, par. 125), bien que les marchés précisent toutes ces phases, l'ONU ne s'était engagée que sur la première phase au moment de la signature des marchés, parce que l'Assemblée générale n'avait pas encore approuvé le plan-cadre d'équipement dans son ensemble. La valeur globale des marchés pour la première phase seule était de 10,7 millions de dollars, comme l'indique le tableau 10.

Tableau 10

Avenants aux marchés d'étude technique du plan-cadre d'équipement

Marché	Montant initial du marché (en milliers de dollars É.-U.)		Avenants signés au 31 décembre 2009			Dont avenants signés en 2009		
	Valeur estimative de la totalité des services envisagés	Valeur de l'ensemble des services effectivement prévus	Nombre	Montant total (milliers de dollars É.-U.)	Augmentation (pourcentage du montant initial)	Nombre	Montant total (milliers de dollars É.-U.)	Augmentation (pourcentage du montant initial)
A	858	523	12	3 047	583	3	1 793	343
B	10 054	3 332	80	41 328	1 240	32	5 809	174
C	11 310	2 828	38	18 906	669	13	4 491	159
D	6 658	1 741	74	44 374	2 549	24	6 985	401
E	2 078	519	28	3 895	751	8	686	132
F	4 212	1 053	30	5 510	523	6	755	72
G	2 393	748	21	3 983	533	2	55	7
Total	37 563	10 744	283	121 043	1 127	88	20 575	192

Source : Bureau chargé du plan-cadre d'équipement.

134. Les 283 avenants conclus entre la signature des marchés et le 31 décembre 2009 représentent un montant total de 121,0 millions de dollars, soit 12 fois la valeur des marchés initiaux. De ce total, 26,9 millions de dollars correspondent à des avenants ayant pour effet de lancer les trois phases ultérieures des marchés initiaux, qui ont été signés une fois que les ressources financières requises ont été disponibles et au fur et à mesure de l'avancement des études techniques.

135. Le Comité estime qu'il était raisonnable de confier ces travaux aux détenteurs des marchés A à G, dans la mesure où il s'agissait de services qui avaient été prévus contractuellement dès l'origine.

136. Si l'on prend en compte l'ensemble des phases de ces marchés, le montant de base était de 37,6 millions de dollars, et les avenants représentent un surcroît de 94,1 millions de dollars, qui n'est plus de 12 fois le montant initial mais de 2,5 fois. Quoique considérablement réduit, ce pourcentage reste important.

137. Le Comité a examiné les raisons pour lesquelles l'Administration avait multiplié par 2,5 le montant des services initialement prévus pour les études techniques relatives à la rénovation des bâtiments du Siège. Les services supplémentaires découlaient de l'absence de certains bureaux transitoires prévus à l'origine (à savoir le bâtiment UNDC-5 dont la construction était initialement prévue) et du fait que la stratégie IV accélérée avait considérablement modifié la conception.

138. Pour la seule année 2009, 88 avenants ont été signés, pour un montant total de 20,6 millions de dollars, à comparer aux 51,3 millions de dollars pour 2008, soit une baisse de près de 60 %. Le Comité a examiné 37 des 88 avenants. Il a constaté que, si une partie de ceux-ci portaient sur le lancement de phases d'études prévues dans les marchés initiaux, certains avenants d'un montant important concernaient des services n'ayant pas de lien direct avec la portée initiale des services de remise en état des bâtiments du Siège des Nations Unies.

139. Par exemple, l'Administration avait demandé aux architectes et ingénieurs initialement embauchés pour la rénovation des bâtiments du Siège de réaliser les travaux nécessaires pour préparer les locaux transitoires afin d'accueillir le personnel devant déménager. Ces nouveaux services auraient dû faire l'objet d'une mise en concurrence, mais cela n'a pas été le cas, l'Administration ayant jugé plus pratique de retenir les entreprises qui travaillaient déjà sur le plan-cadre d'équipement dans le cadre d'un marché existant, et de passer par des avenants à ces marchés plutôt que d'ouvrir de nouveaux marchés. Bien qu'il estime que ces dispositions contractuelles ne correspondent pas pleinement à la notion juridique couramment admise d'avenant à un contrat, le Comité n'a pas trouvé de règle des Nations Unies interdisant une telle pratique.

140. Le Comité n'a pas été en mesure d'effectuer un examen détaillé et exhaustif des avenants concernés et de la conformité aux règles régissant les achats et marchés des procédures employées pour sélectionner les fournisseurs. Il considère que ce travail relève de la responsabilité du comité chargé des examens a posteriori des avenants aux contrats et des ordres de modification technique.

141. Le Comité a toutefois examiné la procédure globale de signature d'avenants.

142. Cette procédure est la suivante. L'assistant à la maîtrise d'ouvrage examine la proposition de coût que le futur bénéficiaire de l'avenant doit systématiquement soumettre. Ce coût repose généralement sur les taux horaires des différentes catégories de consultants indiqués en annexe du marché initial. Sur la base d'un rapport résumant l'objectif des études supplémentaires et d'une description de la zone de travail prévue et du nombre d'heures supplémentaires requises, des fonctionnaires du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement rédigent un memorandum d'une page à l'intention du Directeur exécutif.

143. Une fois que la demande a été approuvée, la Section des achats du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement établit l'avenant, qui est ensuite signé par un représentant de l'entreprise, d'une part, et par le Directeur de la Division des achats, d'autre part. Une fiche de suivi, indiquant le coût total et précisant la procédure appliquée pour la signature de l'avenant, est également remplie pour tous les avenants.

144. Lors de son examen des dossiers, le Comité a constaté que les divers documents présentés à l'appui des avenants proposés n'indiquaient pas toujours qui était à l'origine de la demande d'études techniques supplémentaires ni quel bâtiment ou local visait la demande. Il n'était souvent pas clairement précisé si les utilisateurs des locaux étaient à l'origine de la demande, si les études techniques antérieures s'étaient avérées insuffisantes ou si l'avenant découlait d'observations faites sur des bâtiments existants. De plus, des libellés semblables employés pour plusieurs avenants donnaient l'impression qu'il s'agissait de demandes récurrentes concernant une même prestation. Le Comité a pu écarter cette hypothèse en examinant plus en

détail les services en question, mais ce risque de confusion illustre néanmoins une lacune dans la présentation initiale des dossiers du plan-cadre d'équipement aux décideurs, ceux-ci devant disposer d'informations claires et concises.

145. Une autre lacune de la présentation était que les éventuels avantages obtenus dans les négociations avec les fournisseurs, menées pour l'essentiel par l'adjoint de l'assistant à la maîtrise d'ouvrage, n'étaient pas cités.

146. Enfin, la note de couverture présentant l'avenant était trop succincte : il était souvent difficile, sinon impossible, de comprendre l'objet de l'avenant à partir de la note seule.

147. Le Comité recommande à l'Administration d'améliorer sa gestion des dossiers relatifs aux avenants :

a) En faisant systématiquement figurer des informations sur le déroulement des négociations avec les fournisseurs, les résultats obtenus, la nature exacte des travaux et leur emplacement;

b) En améliorant le format de la note de couverture qui accompagne les demandes d'avenant, afin d'indiquer clairement aux décideurs quel est le but de la demande et qui en sont les auteurs.

c) Origine des fournisseurs

148. En application du paragraphe 22 de la section I de la résolution 64/228 de l'Assemblée générale, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires avait demandé au Comité de présenter dans son prochain rapport sur le plan-cadre d'équipement des informations sur les facteurs qui entravent la diversification de l'origine des fournisseurs, ainsi que sur les progrès réalisés dans l'élargissement de l'accès des fournisseurs des pays en développement et des pays en transition à la procédure de passation des marchés concernant le plan-cadre d'équipement.

149. Pour l'essentiel, le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement et le maître d'œuvre signent des marchés avec des sociétés de bâtiment et de travaux publics qui pourraient difficilement intervenir à New York si elles provenaient de pays en développement ou en transition, ou plus généralement de tout pays autre que le pays hôte. En effet, pour organiser un chantier à New York il faut justifier d'expériences antérieures et, comme cela est précisé dans les demandes d'expression d'intérêt, disposer d'ouvriers membres des syndicats du secteur de la construction de l'État de New York. De plus, des prestataires non résidents auraient généralement, du fait de leur éloignement, beaucoup de difficultés à proposer des prix compétitifs par rapport aux entreprises locales.

150. Cela explique aussi pourquoi, en règle générale, les entreprises du secteur du bâtiment, qui connaissent principalement des fabricants locaux, achètent la majeure partie de leurs matériaux de construction et autres produits sur le marché local. Ces facteurs sont communs à tous les chantiers de construction et s'appliquent quels que soient les efforts déployés par le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement et son maître d'œuvre.

151. Ceux-ci ont néanmoins pris des mesures pour aider les entreprises de pays en développement et en transition à surmonter les facteurs qui leur sont défavorables.

Afin de suivre les résultats de ces mesures, la Section des achats du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement produit un rapport mensuel sur la question.

Achats groupés

152. La principale mesure a été le lancement d'appels d'offres distincts pour des achats groupés de certains éléments importants (tels que le matériel électrique, les revêtements ou le matériel sanitaire) achetés au fabricant mais réceptionnés et installés par le personnel de l'entreprise de bâtiment. Le fabricant n'était donc pas tenu d'avoir une expérience des travaux de construction à New York ni de disposer de personnel local. Les achats de matériel de bureau ont aussi été effectués séparément. Les appels d'offres comprenaient une invitation particulière aux fournisseurs de pays en développement. Cette procédure d'achat groupé a aussi eu pour effet d'assurer une certaine standardisation du matériel et des composants, qui facilite la gestion et l'entretien des différents bâtiments. Elle a aussi souvent permis une mise en concurrence favorisant des distributeurs et fabricants basés loin de New York, dans la mesure où les coûts unitaires de transport sont réduits pour des quantités plus importantes, d'où des économies. Par exemple, 59 soumissionnaires ont répondu à un appel d'offres pour du matériel de bureau lancé en juillet 2009, dont 39 provenant de pays autres que les États-Unis d'Amérique.

153. Le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement et son maître d'œuvre ont tenu à jour des listes de soumissionnaires où les fournisseurs potentiels issus de pays en développement ou en transition étaient signalés comme tels. Pour les achats groupés, la part de ceux-ci est d'environ 10 %.

154. La procédure d'achat direct n'a toutefois pas pu être appliquée pour tous les composants. Par exemple, le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement et son maître d'œuvre ne pouvaient pas acheter séparément les panneaux et les profilés en aluminium utilisés pour les revêtements de façade des bâtiments, car ce marché devait être confié à une entreprise spécialisée dans la conception, l'assemblage et l'installation de ces éléments majeurs de la structure. Néanmoins, d'après les informations réunies par le Comité, les profilés en aluminium seraient conçus en République de Corée et assemblés au Mexique, et les panneaux proviendraient de différents pays d'Amérique du Nord et d'Europe. Le Comité est d'avis que la procédure suivie pour attribuer les travaux de construction et acheter les matériaux pour cette partie importante du projet n'a pas eu pour effet d'avantager exagérément les entreprises et fournisseurs du pays hôte.

Communication

155. L'Administration s'est efforcée d'informer et de sensibiliser les fournisseurs de pays en développement et les organisations où ils sont représentés, notamment par les moyens suivants :

a) Ateliers destinés aux fournisseurs, au cours desquels l'Administration a fait valoir les possibilités commerciales liées au plan-cadre d'équipement. Au moment de l'audit, l'Administration signalait avoir organisé des ateliers de ce type dans 36 pays en développement;

b) Communication avec les missions de maintien de la paix et les bureaux extérieurs. L'Administration a informé ces bureaux des possibilités commerciales pouvant intéresser les entreprises de pays en développement qui se trouvaient dans

leur zone d'influence géographique. Elle a notamment mis l'accent sur les possibilités offertes par les appels d'offres pour les achats groupés et prié les missions et bureaux extérieurs de diffuser cette information.

Obligations du maître d'œuvre

156. Le maître d'œuvre était contractuellement tenu de mettre au point un plan de communication pour faire connaître à l'échelon international les possibilités de soumissionner. Ce plan a été mis au point et appliqué. Le Comité l'a examiné et a constaté qu'outre la procédure d'achat groupé décrite ci-dessus plusieurs idées y étaient proposées, dont les suivantes :

- a) Encourager la constitution de partenariats et de groupements;
- b) Utiliser les dispositifs d'achat existants, sous la direction du maître d'œuvre, pour trouver, dans les marchés où le maître d'œuvre est couramment présent, des entreprises susceptibles de faire des offres de produits ou de services;
- c) Repérer des domaines dans lesquels il ne serait pas obligatoire de se conformer aux normes des États-Unis ou aux codes du bâtiment de la ville de New York;
- d) Repérer, au cours de la phase d'études techniques, les produits et matériels à ouvrir aux soumissions internationales. Ajuster les cahiers des charges en conséquence et présenter d'autres normes de conformité des produits.

157. De plus, le maître d'œuvre a conçu un système de suivi de la nationalité des sous-traitants, ainsi que de l'origine et de la valeur des produits utilisés pour le plan-cadre d'équipement. Pour alimenter ce système de suivi, le maître d'œuvre a modifié la section relative à la portée des travaux dans ses contrats de sous-traitance types, afin d'imposer aux sous-traitants l'obligation de signaler le pays d'origine pour tous les matériaux. Sur demande, le maître d'œuvre communique à l'Administration des données extraites du système de suivi. Au moment de l'audit, le Comité a noté que, d'après les données provenant du système de suivi du maître d'œuvre, la valeur totale des achats provenant de pays en développement s'élevait à 9 560 326 dollars et comprenait des dispositifs de sécurité pour le bâtiment de la pelouse Nord. Ce montant était supérieur d'environ 4 % au montant précédemment enregistré de 9 211 494 dollars. Les données indiquaient que la majeure partie des achats effectués auprès de fournisseurs non locaux provenaient de Chine et du Mexique.

158. Bien que le montant total des achats issus de pays en développement ait augmenté, la part relative dans les dépenses totales a baissé du fait de la croissance du projet et de la signature de nouveaux contrats à prix maximum garanti.

159. Malgré ces résultats modestes, tous les éléments décrits ci-dessus ont conduit le Comité à considérer que, dans l'ensemble, le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement et son maître d'œuvre prenaient les mesures voulues pour faciliter, dans la mesure du possible, la participation de pays en développement ou en transition à ce grand projet.

7. Constatations des auditeurs internes

160. Le BSCI a indiqué que quatre des sept missions d'audit (57 %) relatives au plan-cadre d'équipement figurant dans son programme de travail pour 2009 avaient été menées à bien et avaient fait l'objet d'un rapport. Un rapport sur les mécanismes

de budgétisation et de contrôle financier du projet devait être achevé à la fin du deuxième trimestre de 2010 et un autre rapport, sur les dispositions en matière de sécurité appliquées au personnel, était encore en cours d'élaboration, la portée en ayant été élargie. Le dernier rapport devant être soumis à l'Assemblée générale, qui portait sur la sélection des sous-traitants et la gestion de leurs contrats, avait été établi mais était retenu, en raison d'un conflit de priorités dans le programme de travail de la Cinquième Commission.

161. Dans son rapport daté du 27 août 2009, le BSCI a examiné la gestion des achats du maître d'œuvre. Il a noté qu'il fallait en moyenne 105 jours pour conclure un contrat à prix maximum garanti et que cela risquait d'entraîner des retards dans l'exécution du projet de rénovation. Constatant que les dossiers ne rendaient pas suffisamment compte du déroulement des négociations avec les sous-traitants, le Bureau a estimé que la présence de fonctionnaires de la Division des achats aux réunions de négociation favoriserait la transparence. Il a aussi indiqué que de nouvelles mesures s'imposaient pour promouvoir l'accès aux marchés du plan-cadre d'équipement pour les entreprises de pays en développement et en transition.

162. Dans son rapport daté du 31 août 2009, le BSCI a examiné la gestion des contrats de sous-traitance par le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement. Il a signalé qu'il y aurait lieu d'étoffer le personnel de gestion du projet, que le comité chargé de l'examen a posteriori des avenants et des ordres de modification technique n'avait toujours pas été établi, et que certaines factures restaient impayées au-delà de 30 jours. Il a noté un décalage de plusieurs mois par rapport au calendrier, mais estimé que ce retard pouvait être comblé.

163. Dans son rapport daté du 8 avril 2010, le BSCI a examiné les avenants et les processus connexes, soulignant qu'avant d'être appliquée, toute modification aux travaux devait être approuvée par les responsables habilités. Le Bureau a constaté que l'approbation d'un avenant sur la base des pouvoirs délégués au Sous-Secrétaire général et Directeur exécutif du plan-cadre d'équipement prenait en moyenne 58 jours, soit 14 jours de moins qu'en application des procédures traditionnelles de passation des marchés. D'après le BSCI, les ordres de modification technique étaient notamment motivés par des études techniques incomplètes au moment de la signature des marchés de construction et par des changements intervenus dans les besoins des utilisateurs du fait des souhaits exprimés par les fonctionnaires réinstallés dans les bureaux transitoires.

164. Dans son rapport daté du 11 juin 2010 examinant la planification du projet, le BSCI a conclu que le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement en contrôlait bien la planification : le calendrier en couvrait la portée totale et était suffisamment détaillé pour rendre compte du plan d'exécution. Cependant, le BSCI a constaté que le Bureau ne tenait pas à jour un récapitulatif qui aide à contrôler l'exécution des obligations contractuelles du maître d'œuvre relatives à l'achèvement des marchés dans les délais prévus. De plus, les coûts estimatifs des retards d'exécution du projet reposaient sur un calcul datant de 2008 qu'il fallait actualiser. Le BSCI estimait aussi que les décisions relatives au calendrier ne reposaient pas sur des analyses coûts-avantages formalisées.

165. Le Comité prend note des constatations et conclusions du BSCI; il souligne que l'Administration devrait y donner suite sans tarder.

C. Remerciements

166. Le Comité des commissaires aux comptes tient à remercier les fonctionnaires du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement, du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité, de la Division des achats et du Bureau des services centraux d'appui de leur esprit de coopération et du concours qu'ils lui ont apporté.

Le Vérificateur général des comptes
de l'Afrique du Sud,
Président du Comité des commissaires
aux comptes de l'ONU
(*Signé*) Terence **Nombembe**

Le Premier Président
de la Cour des comptes de la France
(Vérificateur principal)
(*Signé*) Didier **Migaud**

Le Vérificateur général des comptes
de la Chine
(*Signé*) **Liu Jiayi**

30 juin 2010

Annexe

**État d'avancement de l'application des recommandations
formulées pour la période d'un an terminée
le 31 décembre 2008^a**

<i>Résumé de la recommandation</i>	<i>Paragraphe du rapport</i>	<i>Année au cours de laquelle le problème a été signalé pour la première fois</i>	<i>Recommen- dation appliquée</i>	<i>Recommen- dation en cours d'application</i>	<i>Recommen- dation non appliquée</i>
1. Réexaminer les principes comptables relatifs aux immobilisations	47	2008	X		
2. Marquer la distinction entre les provisions pour imprévus et pour hausse des prix	55	2008		X	
3. Préciser les hypothèses économiques utilisées pour calculer le coût prévu du projet	61	2007		X	
4. Garder à l'étude la question de l'ampleur de la provision pour imprévus	66	2008	X		
5. Tenir un tableau établissant le lien entre les dépenses de rénovation et les contrats à prix maximum garanti	68	2008	X		
6. Constituer des provisions au titre des retards qui pourraient intervenir dans le calendrier d'exécution du projet et continuer d'étudier les moyens de réduire ces retards autant que faire se peut	78	2008		X	
7. Accélérer la préparation et l'approbation des marchés relatifs au bâtiment du Secrétariat	85	2008	X		
8. Procéder à des vérifications supplémentaires de l'état dudit bâtiment et mettre en place un système de vérification de l'état d'avancement des travaux et de la livraison des fournitures	86	2008	X		
9. S'assurer que le maître d'œuvre respecte strictement ses obligations	90	2008		X	
10. Accélérer le déménagement de tout le personnel	92	2008		X	
11. Créer le conseil consultatif	102	2004	X		
12. Maintenir ses activités de communication avec les fonctionnaires	105	2008	X		
13. Régulariser les opérations effectuées en application du mémorandum du 15 novembre 2007	113	2008		X	
14. Relever le niveau des contrôles internes auxquels sont soumis les avenants aux marchés	120	2008		X	

<i>Résumé de la recommandation</i>	<i>Paragraphe du rapport</i>	<i>Année au cours de laquelle le problème a été signalé pour la première fois</i>	<i>Recommandation appliquée</i>	<i>Recommandation en cours d'application</i>	<i>Recommandation non appliquée</i>
15. Tant qu'il n'y aura pas de procédure d'examen a posteriori, faire participer le Comité des marchés du Siège au processus d'adjudication	121	2008			X
16. Se conformer rigoureusement aux impératifs du Manuel des achats concernant les avenants	127	2008	X		
17. Faire figurer dans les prévisions de dépenses relatives au plan-cadre d'équipement les dépenses connexes approuvées par l'Assemblée	133	2008	X		
Total			9	7	1
Pourcentage du total			53	41	6

^a Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-quatrième session, Supplément n° 5 (A/64/5)*, vol. V.

