



Assemblée générale

Distr. générale
25 juillet 2011
Français
Original : anglais

Soixante-sixième session

Points 133 et 142 de l'ordre du jour provisoire*

Budget-programme de l'exercice biennal 2010-2011

Rapport d'activité du Bureau des services de contrôle interne

Audit de la gestion des achats et des marchés, y compris les avenants

Rapport du Bureau des services de contrôle interne

**« Si les contrôles internes relatifs à la passation des marchés
à coût maximal garanti sont effectifs, ceux concernant les marchés
de sous-traitance devraient être améliorés »**

Résumé

Dans la résolution 63/270, l'Assemblée générale a prié le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) de lui faire rapport sur tous les aspects des marchés relevant du plan-cadre d'équipement. Dans le cadre de l'exécution de son plan de travail et en application de la résolution 63/270, le BSCI a procédé à un audit de la gestion des achats et des marchés relevant du plan-cadre d'équipement, y compris les avenants. L'objectif global de l'audit consistait à évaluer l'adéquation et l'efficacité des principaux contrôles portant sur les activités du plan-cadre d'équipement relatives à la gestion des achats et des marchés.

Le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement a mis en place une structure de contrôle interne adéquate, régie par le principe de la séparation des fonctions, qui est chargée d'étudier et d'évaluer les offres à coût maximal garanti en vue d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix. Toutefois, il conviendrait d'améliorer les contrôles qu'exerce dans le domaine de la passation des marchés de sous-traitance Skanska, le maître d'œuvre du plan-cadre, en vue de garantir la transparence et la régularité des marchés.

* A/66/150.



Le Comité d'examen des avenants aux contrats a été mis en place par le Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui pour procéder à l'examen technique des avenants et à la vérification de la conformité des avenants. Cependant, le retard enregistré dans la constitution du Comité et la lenteur du processus d'évaluation ont contribué à une forte accumulation des dossiers que doit examiner le Comité et mis en lumière la nécessité de revoir les procédures de travail actuelles de manière à garantir la pertinence du contrôle exercé à posteriori par le Comité.

Le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement a mis entre 29 et 174 jours pour approuver les avenants qui avaient été soumis à l'examen. Les avenants ne pouvant être payés avant d'avoir été approuvés, les longs délais d'approbation peuvent mettre à mal la trésorerie des sous-traitants et, par voie de conséquence, donner lieu à des réclamations et à des différends entre les sous-traitants et le maître d'œuvre.

Les raisons avancées pour l'adoption des avenants n'ont pas été suffisamment expliquées. Si les changements ont été correctement approuvés, le motif des amendements et les responsabilités engagées n'ont pas pu être précisés. Certains marchés comportent de nombreux avenants.

Le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement a mis en place un dispositif rigoureux pour atteindre le niveau de qualité voulu.

Le BSCI a adressé au Bureau chargé du plan-cadre d'équipement et au Bureau des services centraux d'appui deux recommandations essentielles visant à renforcer les contrôles internes. Toutes les recommandations formulées par le BSCI ont été acceptées par les bureaux concernés.

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Résultats de l'audit	4
A. Cadre contractuel	4
B. Processus d'examen du coût maximal garanti	6
C. Adjudication des contrats de sous-traitance par Skanska	9
D. Promotion des achats dans les pays en développement et les pays en transition	13
E. Avenants et modifications de contrat	15
F. Provisions et réserves de prévoyance	20
G. Gestion, suivi et maîtrise des risques contractuels	20
III. Recommandations	22
Annexe	
Plan-cadre d'équipement : recommandations visant à atténuer les risques décelés dans l'audit de la gestion des achats et des marchés	23

I. Introduction

1. Le plan-cadre d'équipement a été établi en vertu de la résolution 55/238 de l'Assemblée générale. Le budget du plan-cadre d'équipement a été fixé par l'Assemblée générale, dans sa résolution 61/251, à 1 876,7 millions de dollars. Les travaux engagés au titre du plan-cadre se poursuivent conformément à la stratégie accélérée mentionnée dans la résolution 62/87 de l'Assemblée générale.

2. Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a procédé à un audit de la gestion des achats et des marchés relevant du plan-cadre d'équipement, y compris les avenants. L'objectif premier de l'audit consistait à déterminer l'adéquation et l'efficacité des principaux contrôles portant sur les activités menées dans ces domaines au titre du plan-cadre d'équipement.

3. Les échantillons retenus pour l'analyse consistaient en deux marchés à coût maximal garanti entamés en 2009 (concernant l'immeuble du Secrétariat et la façade en verre, pour une valeur totale de 335 millions de dollars) et en des marchés de sous-traitance ayant trait aux deux marchés précités. L'audit a également porté sur des avenants positifs d'une valeur supérieure à 500 000 dollars (hausse du coût maximal garanti) et des avenants négatifs (baisse du coût maximal garanti) d'une valeur supérieure à 400 000 dollars.

4. Des entretiens ont été menés avec le personnel du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement, le consultant directeur du programme, Skanska, et la présidence du Comité d'examen des avenants aux contrats. Les observations de la direction du plan-cadre d'équipement ont été prises en compte dans l'élaboration du présent rapport.

II. Résultats de l'audit

A. Cadre contractuel

5. Le 18 mai 2009, l'ONU a conclu avec Skanska un accord de coordination pour un montant de 28 500 000 dollars. L'accord porte sur la coordination des services que doit assurer Skanska concernant le plan-cadre d'équipement et sur les responsabilités y afférentes. Il couvre le rôle et les responsabilités de Skanska en tant que maître d'œuvre, la procédure à suivre pour la gestion des travaux et les honoraires dus. Depuis, l'ONU a signé, à hauteur de 27 533 260 dollars, des amendements à l'accord de coordination portant sur des travaux préliminaires qui n'avaient pas fait l'objet de contrats à coût maximal garanti.

6. Sur un total d'environ 21 marchés à coût maximal garanti, l'ONU en a conclu 16 avec Skanska au titre des différents projets que comporte le plan-cadre d'équipement (voir tableau 1).

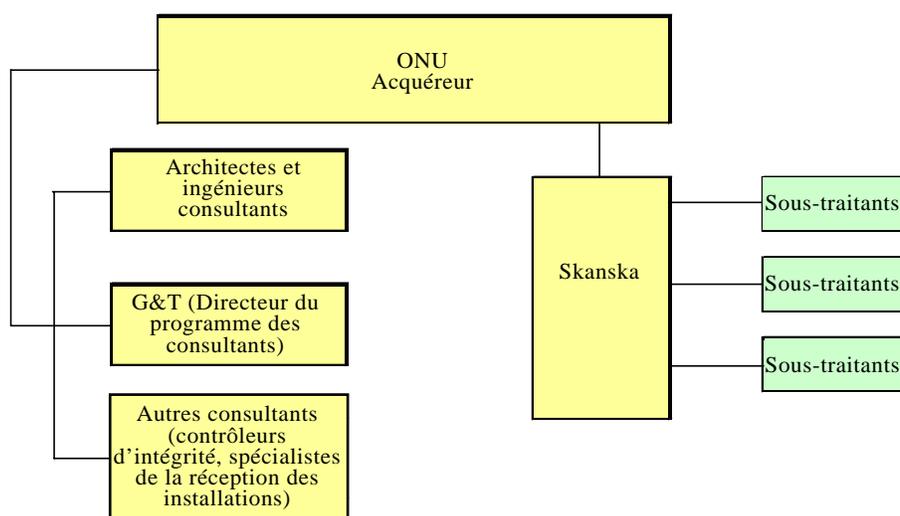
Tableau 1
Liste des contrats à coût maximal garanti signés au 31 décembre 2010

<i>Description</i>	<i>Date du contrat</i>	<i>Montant du contrat (dollars É.-U)</i>
Sous-sols, dossier d'adjudication 2 – préachat	27 mars 2009	25 106 883
Sous-sols, dossier d'adjudication 2 – installation	15 juin 2009	141 786 436
Système d'alarme incendie	8 mars 2010	9 551 280
Total partiel sous-sols, dossier d'adjudication 2		176 444 599
Bâtiment des conférences de la pelouse nord (dossier 1)	18 juillet 2008	29 009 179
Bâtiment des conférences de la pelouse nord (dossier 2)	8 août 2008	6 495 536
Bâtiment des conférences de la pelouse nord (dossier 3)	21 novembre 2008	19 203 968
Bâtiment des conférences de la pelouse nord (dossiers 4 et 5)	12 décembre 2008	41 313 763
Bâtiment des conférences de la pelouse nord (dossier 6)	2 avril 2009	37 527 990
Total partiel bâtiment des conférences de la pelouse nord		133 550 436
305 E 46 Street	21 novembre 2008	22 220 151
Contrat B-3B Locaux transitoires (dossier 1)	9 octobre 2008	12 645 161
United Nations Federal Credit Union	9 décembre 2008	8 588 900
Façade de verre	19 mars 2009	128 337 747
380 Madison Avenue	9 avril 2009	34 033 002
Mobilier destiné aux locaux transitoires	15 avril 2009	13 744 754
Grue	22 septembre 2009	20 934 300
Secrétariat	1 ^{er} février 2010	206 966 117
Total		757 465 167

7. Selon les termes des marchés à coût maximal garanti, Skanska exécute et supervise le plan d'engagement des contrats approuvé, contrôle les coûts du projet, assure la sécurité des sites, veille à l'assurance qualité et passe les marchés concernant les travaux de construction. Le coût maximal garanti englobe les coûts commerciaux, les conditions générales, les honoraires, les provisions pour imprévus et l'assurance. Au fur et à mesure de l'avancée des travaux, Skanska est rémunéré à hauteur du pourcentage des coûts commerciaux et des coûts des conditions générales des travaux achevés, auquel s'ajoutent les honoraires et l'assurance préalablement convenus. Pour chaque tranche de travaux ayant fait l'objet d'un cahier des charges, le coût maximal garanti est le prix plafond au-delà duquel l'ONU n'est pas tenu de rétribuer Skanska. Toute perte due à une hausse des coûts du marché doit être absorbée par Skanska, les économies réalisées revenant à l'ONU. Toutefois, les changements apportés par l'ONU au cahier des charges ou au calendrier des travaux durant l'exécution d'un contrat entraînent soit une hausse soit une baisse du coût maximal garanti. C'est au terme d'une procédure d'adjudication que Skanska attribue des marchés aux sous-traitants. Ces marchés ne peuvent être conclus qu'après l'approbation du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement.

8. Pour assurer la bonne mise en œuvre du projet, l'ONU fait appel à des sociétés d'experts-conseils en conception et à d'autres sociétés pour assumer les fonctions de contrôleur d'intégrité, de spécialiste de la réception des installations et de directeur du programme des consultants. Le directeur du programme des consultants, Gardiner and Theobald (G&T), donne des avis au Bureau chargé du plan-cadre d'équipement sur les aspects techniques des propositions de Skanska relatives aux coûts maximums garantis et sur le bien-fondé des coûts. La figure I ci-après présente le cadre contractuel du plan-cadre d'équipement.

Figure I
Cadre contractuel du plan-cadre d'équipement



9. De l'avis du BSCI, le cadre contractuel est correctement conçu et fonctionne de manière satisfaisante.

B. Processus d'examen du coût maximal garanti

1. Procédures de soumission et d'examen du coût maximal garanti

10. L'ONU et Skanska sont convenus d'appliquer des normes et des conditions standard aux marchés à coût maximal garanti, notamment en ce qui concerne les coûts de construction, l'assurance et les coûts relatifs à la garantie contractuelle. D'autres volets des marchés à coût maximal garanti, tels que les coûts des sous-traitants et les coûts des conditions générales (coûts de gestion de Skanska), sont négociés pour chaque marché. Aux termes des procédures spéciales régissant l'achat des biens et des services nécessaires à l'exécution du plan-cadre d'équipement (Special procedures for the procurement of goods and services required to complete the CMP), publiées par la Division des achats le 31 octobre 2008, Skanska peut mettre en concurrence les offres de sous-traitance avant la soumission d'une proposition de marché à coût maximal garanti ou inclure les estimations relatives aux montages commerciaux dans sa proposition.

11. Avant la soumission d'une proposition de marché à coût maximal garanti, Skanska et G&T établissent séparément des prévisions de coûts sur la base de dossiers techniques. Les deux estimations sont soumises au Directeur de chantier du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement, qui les étudie et invite Skanska et G&T à procéder aux rapprochements nécessaires. Le Directeur de chantier établit aussi ses propres prévisions et supervise le processus de rapprochement. La supervision exercée sur Skanska et G&T s'en trouve ainsi renforcée.

12. Une fois que les dossiers techniques concernant la conception des ouvrages et les travaux de construction sont constitués, Skanska établit une proposition de marché à coût maximal garanti. Dans le cadre de ce processus, Skanska peut entamer l'adjudication des marchés de sous-traitance pour vérifier les conditions du marché et s'assurer que les offres correspondent aux prévisions. Skanska a déclaré qu'avant la soumission d'une proposition de marché à coût maximal garanti, au moins 75 % des marchés se trouvent à divers stades du processus d'adjudication.

13. Skanska soumet la proposition de marché à coût maximal garanti au Bureau chargé du plan-cadre d'équipement, en y détaillant les éléments suivants : les coûts commerciaux, les prévisions de personnel, le calendrier du projet, les exclusions et les provisions. G&T étudie de manière approfondie la proposition de marché et se joint au Bureau chargé du plan-cadre d'équipement pour négocier avec Skanska le coût de la proposition. Skanska soumet une proposition révisée après les négociations.

14. Le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement a constitué un comité d'évaluation technique auquel est confiée la tâche d'examiner les propositions de marchés à prix maximal garanti de Skanska. Ce comité est composé du Directeur de chantier, du Chef des études et travaux et du Chef de l'administration et de la communication. Un représentant de G&T siège au sein de ce comité en qualité de conseiller non votant. G&T procède à une étude financière de la proposition et formule des recommandations à l'intention du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement et de la Division des achats. Le Comité recommande que la proposition de marché à coût maximal garanti soit soumise pour examen au Comité des marchés du Siège.

15. S'appuyant sur l'étude financière de G&T, la Division des achats procède à une nouvelle évaluation de la proposition de marché à coût maximal garanti, en se référant au budget du plan-cadre d'équipement et en vérifiant si les coûts de projets de construction comparables à New York n'ont pas été dépassés. La Division des achats a déclaré qu'elle portait une attention particulière au respect des procédures établies, tout en s'en remettant aux travaux effectués par G&T.

16. La Division des achats et le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement établissent un dossier sur une proposition de coût maximal garanti à l'intention du Comité des marchés du Siège. Le rôle du Comité consiste à vérifier si les études techniques et financières de la proposition de coût maximal garanti attestent que la proposition de Skanska est techniquement acceptable et que le coût maximal garanti est justifié. Avec le concours du Bureau des affaires juridiques, la Division des achats examine et signe le contrat à coût maximal garanti avec Skanska.

17. De l'avis du BSCI, le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement a mis en place une structure de contrôle interne adéquate, régie par le principe de la séparation des fonctions, qui est chargée d'étudier et d'évaluer les offres à coût

maximal garanti en vue d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix. De toute évidence, le Bureau s'en remet à G&T pour la connaissance du marché local et les estimations de coûts. Le BSCI est arrivé à la conclusion que, dans le secteur de la construction aux États-Unis et partout ailleurs dans le monde, il est courant que l'acquéreur s'en remette à des consultants pour ce qui est de la connaissance du secteur. Toutefois, dans ce domaine, le Bureau dispose de ses propres compétences, à savoir les directeurs de projets, le Directeur de chantier et le Directeur exécutif, qui peuvent évaluer le bien-fondé des prévisions de coûts présentées par Skanska et G&T. Les résultats de l'étude des mécanismes de contrôle effectuée par le BSCI sont décrits dans la section ci-après.

2. Examen par le BSCI de l'offre à coût maximal garanti et du processus d'approbation

18. Le BSCI a examiné deux offres à coût maximal garanti relatives à la façade de verre, pour une valeur de 128 millions de dollars, et au bâtiment du Secrétariat, pour une valeur de 207 millions de dollars. Il a étudié les propositions de Skanska, les prévisions de coûts indépendantes de G&T, les rapprochements, les prévisions de coûts réalisées par le Directeur de chantier, les examens des estimations de coûts effectués par les architectes et les ingénieurs, les offres concernant les marchés de sous-traitance soumises au moment de la proposition de marchés à coût maximal garanti, les évaluations techniques réalisées par G&T et la Division des achats et les délibérations du Comité des marchés du Siège.

a) Façade de verre

19. Le processus de rapprochement des estimations établies par Skanska, G&T et le Directeur de chantier était conforme aux procédures établies, telles que décrites au paragraphe 11 ci-dessus.

20. La proposition initiale de Skanska a été soumise après que 85 % des offres présentées par les sous-traitants aient été reçues et négociées par Skanska. Cette démarche permettait ainsi de garantir que les coûts commerciaux de l'offre à coût maximal garanti étaient alignés sur les conditions du marché et que Skanska était en mesure de garantir le coût du marché à coût maximal garanti.

21. Après que G&T et le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement aient examiné l'offre, Skanska en a réduit le coût de 8,5 millions de dollars à la suite d'un alignement sur les conditions du marché. Cet amendement atteste de l'efficacité du rôle de contrôle des coûts que jouent G&T et le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement.

22. D'après les rapports du comité d'évaluation technique et les études financières réalisées par G&T et la Division des achats, l'offre à coût maximal garanti se situait dans les marges de projets de rénovation comparables à New York.

23. L'examen, par le Comité des marchés du Siège, de l'offre à coût maximal garanti était satisfaisant. Le Comité a recommandé que l'adjudication du marché soit approuvée par le Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui, conformément aux procédures établies. Le dossier établi par la Division des achats rendait bien compte des tâches prévues au titre du projet et des procédures d'évaluation de l'offre de Skanska.

24. Le BSCI a conclu que l'examen de l'offre avait été effectué avec la diligence requise par les membres de l'équipe du projet et le Comité des marchés du Siège.

b) Bâtiment du Secrétariat

25. Le rapprochement entre les estimations établies par Skanska, G&T et le Directeur de chantier était conforme aux procédures établies, telles que décrites au paragraphe 11 ci-dessus.

26. Les architectes ont examiné les estimations et fourni les éclaircissements nécessaires.

27. Trois offres distinctes ont été présentées par Skanska avant la signature du contrat. La raison en est que les deux premières estimations dépassaient les prévisions budgétaires. L'offre finale était inférieure de 30 millions de dollars à l'offre initiale, comme suite aux négociations menées sur la base des conditions du marché.

28. À la réception de la dernière offre présentée par Skanska, 72 % des contrats de sous-traitance se trouvaient à différents stades du processus d'adjudication.

29. Le Comité des marchés du Siège a recherché les clarifications nécessaires avant de recommander l'approbation de l'adjudication au Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui, conformément aux procédures établies. Le BSCI a conclu que l'examen, par le Comité, de l'offre à coût maximal garanti était satisfaisant.

30. Sur la base de l'examen des contrôles internes de l'offre à coût maximal garanti et du processus d'approbation concernant la façade de verre et le bâtiment du Secrétariat, le BSCI a conclu que les contrôles avaient été satisfaisants, efficaces et conformes aux procédures établies.

C. Adjudication des contrats de sous-traitance par Skanska

31. Le processus des offres et de l'adjudication relatives aux contrats de sous-traitance est mené par Skanska en consultation avec la Division des achats et le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement. Skanska est responsable de ce qui suit :

- a) Faire connaître les marchés et recueillir des manifestations d'intérêt de la part de sous-traitants potentiels, par le biais du site Web du projet de Skanska;
- b) Présélectionner les sous-traitants;
- c) Dresser des listes de soumissionnaires regroupant de 5 à 10 sous-traitants;
- d) Recevoir les offres dans des enveloppes scellées à ouvrir en présence des représentants de G&T et de la Division des achats;
- e) Procéder à une analyse et à un alignement technique des offres, et notamment vérifier les tâches à accomplir, dans le cadre de réunions tenues avec chaque sous-traitant en présence de représentants de G&T et de la Division des achats;
- f) Négocier avec les soumissionnaires les moins-disants et recommander l'attribution du marché au soumissionnaire le plus indiqué. Le Bureau chargé du

plan-cadre d'équipement approuve l'attribution, par Skanska, d'un marché à un adjudicataire après examen par G&T, le contrôleur d'intégrité et la Division des achats.

1. Contrôle déontologique

32. En avril 2009, l'ONU a conclu, avec un consultant, un contrat d'une valeur maximale de 1 192 000 dollars, en vue de la fourniture de services de contrôle déontologique. Le contrôle déontologique vise les objectifs suivants :

- a) Prévenir la fraude, le gaspillage, les abus et la corruption;
- b) Alerter la direction du plan-cadre d'équipement au sujet des risques et des points faibles, par le biais de rapports périodiques et de rapports intérimaires;
- c) Signaler les manquements éventuels;
- d) Élaborer et appliquer des programmes de prévention de la corruption;
- e) Assurer des services d'enquête, s'il y a lieu.

33. Le BSCI a examiné 111 des 170 rapports établis par le contrôleur déontologique sur les sous-traitants. Le contrôleur déontologique a retrouvé, au sujet de trois sociétés, des informations qui pouvaient justifier leur exclusion des procédures d'adjudication. Deux de ces sociétés ne figuraient pas sur la liste des sous-traitants du projet du plan-cadre d'équipement. La troisième avait été adjudicataire d'un marché attribué par Skanska; toutefois, le contrat avait été signé et rempli de manière satisfaisante avant l'examen réalisé par le contrôleur déontologique.

34. Le BSCI juge que le contrôle déontologique est un mécanisme de contrôle important pour le projet. Il est de bonne pratique d'atténuer le risque de réputation de l'Organisation en s'assurant que les sous-traitants engagés pour l'exécution du plan-cadre d'équipement ont une bonne réputation.

2. Examen par le BSCI de l'attribution des contrats de sous-traitance

a) Façade de verre

35. L'appel à manifestation d'intérêt concernant les entrées et les grilles d'aération de la façade de verre n'a été affiché sur le site Web de Skanska que pendant trois semaines au lieu des quatre semaines recommandées. Skanska a expliqué qu'il avait fallu procéder de la sorte pour pouvoir respecter les délais. Le marché relatif aux entrées et aux grilles d'aération, d'une valeur de 75,5 millions de dollars, représente 85 % des coûts commerciaux de la façade de verre. Skanska a déclaré que la façade de verre avait fait l'objet de l'adjudication la plus importante, qui avait débuté à la fin de 2007. Le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement et la Division des achats avaient mis du temps à examiner les critères de sélection des sous-traitants et le texte de l'appel à manifestation d'intérêt. Le BSCI a pu confirmer que Skanska avait lancé l'appel à manifestation d'intérêt immédiatement après en avoir reçu l'autorisation du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement. Par ailleurs, Skanska s'était directement adressé à d'importants fabricants de panneaux muraux pour s'enquérir de leur intérêt.

36. Le BSCI a conclu que le raccourcissement des délais fixés pour la manifestation d'intérêt n'avait pas limité le nombre des soumissionnaires potentiels.

37. Le BSCI a examiné la liste des soumissionnaires pour les entrées et les grilles d'aération de la façade de verre, les travaux de désamiantage et de démolition et la protection temporaire, qui avait été établie par Skanska et passée en revue par G&T, les architectes et les ingénieurs, la Division des achats et le Directeur de chantier, avant d'être approuvée par le Directeur exécutif. Le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement et G&T n'ajoutaient ou ne supprimaient que rarement le nom d'un sous-traitant sur la liste des soumissionnaires lorsque les capacités ou l'intégrité du sous-traitant apparaissaient discutables. Le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement estimait que Skanska avait été engagé pour gérer les contrats de sous-traitance et qu'en imposant des sous-traitants sur la liste des soumissionnaires l'Organisation s'exposerait à des risques en cas de défaut d'exécution. Le BSCI s'est rangé à cet avis.

38. Le BSCI a examiné les fiches relatives à l'ouverture des plis des offres, à l'alignement technique des offres et aux meilleures offres définitives concernant quatre marchés d'une valeur de 85,7 millions de dollars, représentant 97 % des contrats de sous-traitance qui avaient été signés au moment de l'audit. Les plis des offres concernant un marché ont été ouverts avant l'approbation de la liste des soumissionnaires par le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement. La demande d'approbation avait été adressée au Bureau le 9 juin 2010, mais l'approbation n'avait été communiquée que le 15 juillet 2010. L'ouverture des plis a eu lieu le 25 juin 2010 afin que le calendrier puisse être tenu. La deuxième opération d'ouverture de plis et d'alignement technique des offres (vérification des tâches) concernant des sous-traitants est également intervenue avant l'approbation de la liste des soumissionnaires par le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement. L'approbation rapide de la liste des soumissionnaires par le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement est importante dans la mesure où il s'agit d'un des mécanismes de contrôle qui permettent d'écarter les sous-traitants non qualifiés et d'éviter tout favoritisme envers un sous-traitant donné.

39. Skanska n'avait pas établi de comptes rendus officiels des réunions consacrées à l'alignement technique des marchés relatifs aux entrées et aux grilles d'aération de la façade de verre, ce qui était contraire aux procédures d'achat définies dans le manuel du projet. Le BSCI avait précédemment formulé une recommandation à cet égard dans son rapport d'audit sur les procédures d'achat suivies par Skanska (AC2009/514/02 du 27 août 2009).

40. Il n'avait pas été exigé de Skanska qu'il conserve des copies des invitations à soumissionner. Si Skanska a soutenu que tous les soumissionnaires figurant sur la liste avaient été invités à soumissionner, le BSCI n'a pas été en mesure de déterminer quand les sous-traitants avaient été contactés et si tous avaient disposé du même délai pour préparer leurs soumissions.

b) Bâtiment du Secrétariat

41. Le BSCI a examiné six marchés d'une valeur totale de 80 millions de dollars, représentant 78 % des marchés qui avaient été attribués au moment de l'audit.

42. L'invitation à soumissionner pour le marché du désamiantage a été lancée avant l'approbation de la liste de soumissionnaires par le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement. Il a fallu 27 jours pour examiner et approuver la liste. Skanska, qui n'a pas attendu l'approbation, de manière à pouvoir tenir le calendrier, se serait trouvé dans l'obligation de réviser sa stratégie si certains sous-traitants n'avaient

pas été approuvés. Le BSCI a relevé que l'invitation à soumissionner avait été adressée à 13 sous-traitants, dont 4 ne figuraient pas sur la liste des soumissionnaires. Skanska a expliqué qu'il avait ajouté à la liste trois sous-traitants du marché de la démolition où figuraient 10 sous-traitants déjà approuvés par le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement dans le cadre d'une soumission distincte. Toutefois, la société n'a pas fourni de précisions sur les raisons pour lesquelles ces sous-traitants avaient été sélectionnés. Skanska a déclaré que le quatrième sous-traitant avait ultérieurement été ajouté à la liste sur la foi d'informations nouvelles.

43. La fiche relative à l'ouverture des plis des offres concernant un marché a fait apparaître, par erreur, le nom d'un sous-traitant qui n'avait pas soumissionné et ne figurait pas sur la liste des soumissionnaires. Six des 11 sous-traitants qui avaient été invités à soumissionner ne l'ont pas fait et n'ont pas accusé réception d'une telle invitation. Skanska n'a pas non plus été en mesure de démontrer que l'invitation à soumissionner avait été adressée à tous les sous-traitants figurant sur la liste des soumissionnaires. La tenue de dossiers sur la communication des invitations à soumissionner, comportant les noms des sous-traitants, ainsi que les dates et les moyens de la communication, permettrait à Skanska de relancer les sous-traitants qui ne réagissent pas et renforcerait la transparence de la procédure d'adjudication.

44. L'examen, par le BSCI, d'un marché a révélé que l'on n'avait pas demandé au soumissionnaire le moins-disant une meilleure offre définitive. Skanska a déclaré que son siège social avait disqualifié le soumissionnaire le moins-disant. Toutefois, l'on ne disposait d'aucun élément de preuve. Dans un autre cas, Skanska n'a pas été en mesure de prouver que la Division des achats avait approuvé la demande d'une meilleure offre définitive.

45. Il ressort des dossiers d'une autre adjudication que le soumissionnaire le moins-disant a été exclu de la phase suivante de l'adjudication parce qu'il appartenait au groupe qui avait été disqualifié par le siège social de Skanska. Toutefois, cette décision n'a pas été étayée dans le mémorandum sollicitant l'approbation. Par ailleurs, en raison de cette disqualification, un autre sous-traitant avait été invité à participer à la troisième phase des négociations portant sur une meilleure offre définitive. Skanska n'a cependant pas pu expliquer pourquoi ce sous-traitant en particulier avait été invité, alors que d'autres soumissionnaires moins-disants de l'adjudication initiale ne l'avaient pas été. Si rien ne permet de faire état de favoritisme, puisque le sous-traitant invité à la troisième phase de l'adjudication n'a pas emporté le marché, le BSCI s'est inquiété de ce que les négociations portant sur une meilleure offre définitive n'aient pas été ouvertes aux soumissionnaires qui avaient proposé des prix concurrentiels lors de l'adjudication initiale.

46. Un soumissionnaire qui avait présenté une offre concurrentielle a été écarté de la phase suivante d'adjudication parce que la stratégie initiale consistait à attribuer les marchés de la démolition et du désamiantage à un seul sous-traitant. Par la suite, les adjudications relatives à la démolition et au désamiantage se sont poursuivies séparément et les marchés ont également été attribués séparément. L'exclusion d'un des soumissionnaires le moins-disants peut s'être traduite par l'incapacité d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix.

47. En conclusion, l'examen et les tests auxquels le BSCI a soumis la passation des marchés pour la façade de verre et le bâtiment du Secrétariat ont révélé que les marchés avaient été soumis à concurrence entre des sous-traitants qui avaient été

présélectionnés par Skanska. Des contrôles ont été exercés sur Skanska par G&T, les architectes et les ingénieurs, la Division des achats et le Directeur de chantier, mais ces contrôles pourraient être améliorés. L'exécution du plan-cadre d'équipement est largement régie par le calendrier, dans la mesure où les retards compromettent les prévisions budgétaires, et certaines observations formulées dans la présente section du rapport témoignent de la volonté de Skanska et du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement de travailler avec diligence. Le BSCI estime que l'on peut appliquer les mécanismes de contrôle existants pour améliorer la transparence sans nuire à la ponctualité. Il importe d'améliorer la tenue des dossiers en ce qui concerne les activités menées par Skanska dans le domaine de la passation des marchés. *Dans sa réponse au précédent audit réalisé par le BSCI sur la procédure de passation des marchés par le Directeur des travaux du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement (AC2009/514/02), le Bureau des services centraux d'appui a adressé une lettre à Skanska, le 24 novembre 2009, au sujet des procédures d'alignement concernant la désignation de sous-traitants. La Division des achats rappellera à Skanska la nécessité de suivre ces procédures.*

D. Promotion des achats dans les pays en développement et les pays en transition

48. Dans sa résolution 63/270, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de charger le BSCI de faire rapport sur les facteurs susceptibles de limiter la diversité géographique des fournisseurs, notamment la procédure de sous-traitance en vigueur, la réglementation locale, la législation du travail et les options concernant le respect de l'environnement, ainsi que de préciser si les fournisseurs se conforment aux dispositions réglementaires en vigueur à l'Organisation des Nations Unies et aux conditions générales figurant dans les contrats.

1. Réglementation du pays hôte

49. L'article III, section 7, de l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et les États-Unis d'Amérique relatif au Siège de l'Organisation des Nations Unies dispose notamment ce qui suit : « Sauf dispositions contraires du présent accord ou de la Convention générale, les lois fédérales, d'État et locales des États-Unis seront applicables à l'intérieur du district administratif ». Le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement applique donc toute la réglementation du pays hôte relative au désamiantage et applique volontairement le Code de la construction de la ville de New York. Ce faisant, il doit faire appel à des entreprises habilitées pour le désamiantage et les travaux électriques, mécaniques et de plomberie, pour assurer la sécurité du personnel, des délégués et des visiteurs, ainsi que du personnel d'urgence tel que la police et les sapeurs pompiers. Si les dispositions juridiques n'interdisent pas expressément à l'ONU de faire venir des entreprises de l'étranger pour exécuter un projet, des difficultés pratiques rendent peu probable une telle éventualité. On en trouvera, ci-après, des illustrations.

2. Initiatives prises par Skanska et par des départements de l'ONU

50. Comme toutes les grandes entreprises de gestion de construction à New York, Skanska est une entreprise syndiquée, qui est tenue d'employer des travailleurs syndiqués. Skanska a négocié avec les syndicats une convention de travail qui interdit à leurs membres de se mettre en grève ou de placer des piquets de grève

devant l'ONU si l'Organisation emploie directement un personnel non syndiqué. Skanska indique que l'entreprise quitterait les lieux si l'ONU décidait d'employer directement des travailleurs non syndiqués, y compris des travailleurs venant de l'étranger.

51. Le BSCI a relevé les initiatives suivantes visant à diffuser les appels d'offres concernant le plan-cadre d'équipement :

a) En coopération avec la Division des achats, le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement a adressé des notes verbales aux États Membres pour les informer des prochains appels d'offres concernant des volumes importants;

b) Le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement, la Division des achats et Skanska ont présenté des exposés aux missions permanentes et aux consulats des pays qui avaient sollicité des informations sur les appels d'offres concernant le plan-cadre d'équipement;

c) Skanska a rendu transparente l'adjudication des contrats de sous-traitance en affichant toutes les manifestations d'intérêt sur le site Web qu'il consacre au projet et qui est relié aux sites Web de la Division des achats et du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement;

d) La Division des achats mène des opérations d'information sous la forme de séminaires à l'intention des entreprises destinés à faciliter l'enregistrement d'entreprises des pays en développement et des pays en transition. Depuis 2008, la Division a organisé 36 séminaires d'information sur les possibilités commerciales qu'offre le plan-cadre d'équipement et les exigences propres à ce projet;

e) Parallèlement aux appels à manifestation d'intérêt pour la livraison de fournitures en gros, le site Web de Skanska comporte la déclaration suivante : « Les fournisseurs internationaux, notamment ceux des pays en développement et des pays en transition, sont vivement encouragés à participer ».

52. Aux termes de l'Accord de coordination conclu avec l'ONU, Skanska est tenu d'ouvrir des débouchés aux pays en développement et aux pays en transition. De son côté, Skanska exige des sous-traitants qu'ils lui communiquent, tous les deux mois, des informations sur l'origine de chaque produit utilisé dans le cadre des travaux. Skanska a signalé que, depuis décembre 2010, la valeur totale des achats ayant pour origine le Brésil, La Chine, l'Inde, le Mexique, la Malaisie, les Philippines, la Thaïlande et le Viet Nam s'élevait à 10,8 millions de dollars, soit 4,5 % du montant total des achats.

53. Le BSCI est parvenu à la conclusion que le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement et Skanska conjugueraient leurs efforts pour faire participer des fournisseurs internationaux aux marchés de fournitures en gros.

3. Politique d'achat écologiquement rationnelle et responsable

54. Dans sa résolution 63/270, l'Assemblée générale a souligné que, jusqu'à ce qu'elle se soit prononcée sur le principe d'une politique d'achat écologiquement rationnelle et responsable, le Secrétaire général ne devait pas recourir à des critères qui limiteraient indûment la capacité des fournisseurs de participer aux marchés du fait d'exigences imposées en matière d'achats écologiquement rationnels et responsables.

55. L'examen auquel il a soumis les appels à manifestation d'intérêt a permis au BSCI de conclure qu'il n'y avait pas eu de restrictions dans ce domaine.

E. Avenants et modifications de contrat

1. Délégation de pouvoir au Directeur exécutif du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement

56. Pour compter de janvier 2009, le Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui a délégué au Directeur exécutif le pouvoir d'approuver les avenants sous réserve de certaines limites. Une restriction clef imposée par le Sous-Secrétaire général consistait à ce que les avenants d'une valeur supérieure à 200 000 dollars approuvés par le Directeur exécutif soient également examinés a posteriori par un comité créé à cette fin – le Comité d'examen des avenants aux contrats.

2. Comité d'examen des avenants aux contrats

57. Le 30 octobre 2009, le Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui a créé le Comité d'examen des avenants aux contrats. Le Comité devait entamer ses activités en novembre 2009 et se réunir chaque mois pour examiner les avenants et les modifications de contrat adoptés le mois précédent. Toutefois, il ne s'est pas réuni dans sa composition actuelle avant avril 2010, le Président précédemment désigné à la tête du Comité ayant présenté sa démission.

58. Le mandat du Comité d'examen des avenants aux contrats a été établi et soumis à l'approbation du Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui en mai 2010. Aux termes de ce mandat, le Comité procède à un examen technique des avenants et à un contrôle du respect des normes applicables aux modifications de contrat pour vérifier si, en matière d'adjudication, les actions menées sont conformes aux politiques arrêtées.

59. Aux termes du mandat du Comité d'examen des avenants aux contrats, tous les avenants et les modifications de contrat d'une valeur supérieure à 500 000 dollars doivent être examinés. Toutefois, la délégation de pouvoir par laquelle le Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui autorise le Directeur exécutif du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement à approuver les avenants prévoit l'examen de tous les avenants et de toutes les modifications de contrat d'une valeur supérieure à 200 000 dollars. Il y a lieu de corriger cette incohérence. *Le Bureau des services centraux d'appui a déclaré que la délégation de pouvoir au Directeur exécutif serait révisée de manière à rendre obligatoire l'examen, par le Comité d'examen des avenants aux contrats, de tous les avenants d'une valeur supérieure à 500 000 dollars approuvés par le Directeur exécutif.*

60. Depuis avril 2010, le Comité d'examen des avenants aux contrats a tenu plusieurs réunions avec le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement et la Division des achats pour s'informer des opérations et des procédures. Le Comité a tenu deux réunions en 2010 et en avait tenu deux autres à l'échéance de mai 2011.

61. À l'échéance de décembre 2010, Skanska avait effectué 199 modifications de contrat d'une valeur de plus de 115 millions de dollars, qui relevaient de la compétence du Comité d'examen des avenants aux contrats. Seules 12 modifications de contrat, évaluées à 25,4 millions de dollars, avaient été examinées par le Comité. Par ailleurs, 29 modifications de contrat d'une valeur individuelle supérieure à

500 000 dollars et d'une valeur totale de 48 millions de dollars avaient été accordées à des concepteurs, à des ingénieurs et à d'autres consultants. Le BSCI estime que l'examen a posteriori des avenants et des modifications de contrat est un important mécanisme de contrôle qui n'est cependant pas encore effectif. Le nombre des dossiers en attente et leur valeur élevée, ainsi que le caractère limité des ressources en personnel du Comité, pourraient empêcher ce dernier de résorber son retard et de traiter de nouveaux dossiers dans les délais. *Le Bureau des services centraux d'appui a déclaré que le Comité d'examen des avenants aux contrats envisageait d'accroître la fréquence des réunions qu'il consacre à l'examen des avenants et des modifications de contrat. Le Bureau des services centraux d'appui demanderait au Bureau chargé du plan-cadre d'équipement de financer le renforcement des moyens dont dispose la Division des achats pour appuyer le Comité.*

3. Gestion effective des changements et procédures d'examen des avenants et des modifications de contrat

62. Les avenants, qui font partie intégrante de tout projet de construction, comportent une modification des tâches et des coûts. Skanska a passé 300 marchés distincts avec des sous-traitants qui effectuent les travaux de construction. La plupart de ces contrats feront l'objet d'avenants liés aux facteurs suivants : a) une modification des tâches; b) des demandes des architectes et des ingénieurs; c) les conditions sur le terrain et les imprévus; et d) des demandes émanant de Skanska. Les avenants peuvent poser des risques pour l'ONU si les mécanismes de contrôle associés ne sont pas adéquats. Chaque avenant, qui exige l'approbation écrite de l'ONU et est financé par les réserves de prévoyance, est examiné par le Comité des marchés du Siège et approuvé par le Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui.

63. Les avenants se limitent à la modification des tâches prévues par les marchés. Toute modification des termes généraux d'un marché, telle qu'une modification des conditions de paiement, des contrats d'assurance, des responsabilités ou des obligations, exige un examen et une décision de la Division des achats, qui procède à une modification du contrat en suivant les procédures établies. Les modifications de contrat d'une valeur inférieure ou égale à 5 millions de dollars doivent être examinées et autorisées par le Directeur de la Division des achats. Les modifications de contrat d'une valeur supérieure à 5 millions de dollars sont soumises au Comité des marchés du Siège.

64. Lorsqu'une modification s'avère nécessaire, Skanska établit par écrit soit une « demande de modification », dans les cas où l'on peut déterminer le coût de l'avenant, soit une « demande de modification – valeur à déterminer » lorsque les travaux sont urgents et qu'il n'est pas possible d'en préciser les coûts dans un premier temps. Après avoir examiné la demande de modification, le Directeur exécutif la signe, autorisant ainsi Skanska à effectuer les travaux. Toutefois, l'examen se poursuit de manière à ce que l'on puisse confirmer que les travaux identifiés dans la demande de modification représentent une véritable modification et n'ont pas déjà été pris en compte dans le marché initial.

65. Après avoir étayé les prévisions de dépenses, Skanska soumet la demande de modification au Bureau chargé du plan-cadre d'équipement. La demande de modification fait l'objet d'opérations détaillées de vérification et de calcul des coûts de la part de G&T, du Directeur de projet (Bureau chargé du plan-cadre

d'équipement ou G&T), ainsi que des architectes et des ingénieurs. Le Directeur de chantier examine également la demande de modification avant qu'elle ne soit approuvée. Le tableau 2 fait apparaître le pourcentage de la valeur des avenants par rapport à la valeur des marchés à coût maximal garanti.

Tableau 2
Pourcentage de la valeur des avenants par rapport à la valeur des marchés du plan-cadre d'équipement

<i>Description</i>	<i>Montant du contrat (dollars É.-U.)</i>	<i>Avenants et modifications de contrats (dollars É.-U.)</i>	<i>Pourcentage de la valeur des avenants par rapport à la valeur des marchés du plan-cadre d'équipement</i>
Sous-sol 2	176 444 599	39 445 081	22,0
Bâtiment des conférences de la pelouse nord	133 550 436	46 225 440	35,0
305 E 46 Street	22 220 151	3 253 361	15,0
Contrat B-3B Locaux transitoires 1	12 645 161	578 846	5,0
United Nations Federal Credit Union	8 588 900	816 040	10,0
Façade de verre	128 337 747	1 864 458	1,0
380 Madison Avenue	34 033 002	15 691 763	46,0
Ameublement destiné aux locaux transitoires	13 744 754	5 316 139	39,0
Grue	20 934 300	769 344	4,0
Secrétariat	206 966 117	1 871 002	0,9
Total	757 465 167	115 831 476	15,0

66. Le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement a indiqué que le pourcentage élevé de la valeur des avenants concernant le marché 2 des sous-sols s'expliquait par une réaffectation de tâches du marché 3 des sous-sols pour des raisons de calendrier. Ainsi, des avenants totalisant 17 072 683 dollars ont été réaffectés du marché 3 au marché 2 des sous-sols. Des avenants d'une valeur de 23 821 830 dollars concernant le marché 3 des sous-sols ont été examinés et recommandés pour approbation par le Comité des marchés du Siège.

67. Il s'est avéré nécessaire d'acquérir des meubles supplémentaires dans la mesure où les départements déplaçaient davantage de personnes qu'initialement prévu, qui avaient besoin de meubles de stockage et de sièges. Les avenants passés concernant l'ameublement confirment la nécessité de mettre au point, le plus tôt possible, un plan de réaménagement avant la réoccupation du Secrétariat. Un examen plus détaillé de cette question est inscrit dans le plan d'audit interne pour 2011.

68. Le BSCI a analysé les raisons du pourcentage élevé des avenants concernant le bâtiment des conférences de la pelouse nord et les locaux situés au 380 Madison Avenue et au 305 East 46th Street dans son rapport d'audit sur les avenants et les processus associés du plan-cadre d'équipement (AC2009/514/03 daté du 8 avril 2010).

4. Examen des avenants par le BSCI

69. Le BSCI a examiné tous les avenants d'un montant supérieur à 500 000 dollars, qui n'avaient pas été couverts par son précédent rapport d'audit (AC2009/514/03). Il a en outre étudié un échantillonnage d'avenants d'un montant supérieur à 200 000 dollars. Les résultats de l'examen du BSCI se présentent comme suit.

70. Il a fallu au Bureau chargé du plan-cadre d'équipement de 29 à 174 jours pour approuver les demandes d'avenants, la durée moyenne étant de 70 jours. La raison en est que les demandes d'avenants ont dû être examinées par plusieurs parties, dont les architectes et les ingénieurs, les préposés aux devis, les gestionnaires des coûts et les directeurs de projet. Les longs délais d'approbation peuvent compromettre la situation de trésorerie des sous-traitants puisque les avenants ne peuvent pas être payés avant d'avoir été approuvés. Dans son rapport sur les avenants et les processus associés du plan-cadre d'équipement (AC2009/514/03), le BSCI a recommandé que le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement fixe des objectifs réalistes pour l'examen et l'approbation des propositions d'avenants et mette tout en œuvre pour raccourcir les délais d'approbation. Le BSCI réitère cette recommandation.

71. Plus de 70 % des avenants avaient pour origine des modifications de tâches demandées par l'acquéreur. Les raisons de ces demandes d'avenants n'étaient pas suffisamment expliquées. Les demandes d'avenants invoquaient des modifications techniques et fournissaient des explications techniques détaillées mais ne renseignaient pas précisément sur ceux qui avaient demandé les modifications et sur les circonstances qui avaient justifié les demandes de modification. Le BSCI a demandé au Bureau chargé du plan-cadre d'équipement de fournir une liste des avenants dont les départements avaient pris l'initiative, assortie des coûts des modifications apportées aux études techniques et aux travaux de construction, mais ces informations ne lui ont pas été communiquées. Si le processus d'examen des demandes d'avenants comporte des mécanismes de contrôle internes qui régissent l'approbation de chaque avenant, la question essentielle qui est de savoir pourquoi des modifications sont apportées est restée sans réponse.

72. Les échantillonnages d'avenants examinés par le BSCI avaient été étudiés par les architectes et les ingénieurs, G&T et les directeurs de projets avant d'être recommandés pour adoption par le Directeur de chantier et ultérieurement approuvés par le Directeur exécutif, conformément aux procédures établies.

73. Le BSCI a relevé que les avenants étaient souvent conclus avec les mêmes sous-traitants déjà adjudicataires des marchés associés, et ce pour des raisons de logistique ou parce que le prix unitaire était stipulé à la partie C du contrat de sous-traitance. La compétitivité de la partie C du contrat de sous-traitance n'était pas formellement évaluée au moment de l'adjudication initiale puisque le contrat de sous-traitance était évalué sur la base d'un montant forfaitaire. L'on ne disposait donc guère de la garantie que les prix unitaires stipulés dans le contrat de sous-traitance étaient concurrentiels. Skanska a expliqué qu'il négociait les taux de manière à en garantir le caractère concurrentiel et que G&T les examinait à son tour. Toutefois, il n'en existait pas d'indication formelle dans les fiches des alignements techniques ou dans la recommandation de Skanska relative à l'attribution du marché de sous-traitance. *Le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement a fait observer qu'il avait institué l'examen de tous les taux unitaires au moment de l'adjudication*

de manière à en garantir la compétitivité. Les taux étaient comparés à ceux d'autres offres du même lot ou de lots similaires concernant d'autres projets du plan-cadre d'équipement. Le BSCI estime que l'on devrait formellement évaluer les taux de la partie C et en rendre compte de manière à garantir qu'ils sont compétitifs au moment de l'adjudication.

74. Dans les cas où le contrat de sous-traitance ne comportait pas de prix unitaire, de prix à terme ou de prix matériel, G&T a utilisé des taux de projets comparables pour s'assurer que les prix proposés par les sous-traitants étaient raisonnables. Bien qu'il ait obtenu la preuve que G&T procédait à un examen des coûts des avenants, le BSCI n'a pas toujours été en mesure de déterminer la source des informations utilisées pour cet examen. Toutefois, l'examen d'un échantillonnage d'avenants a montré que la valeur des demandes d'avenants présentées par Skanska et examinées par le BSCI avait été réduite de 1 066 875 dollars après l'examen effectué par G&T et le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement. Par ailleurs, lorsque les devis des avenants présentés par les sous-traitants étaient considérés comme trop élevés, les avenants étaient soumis à un appel d'offres. *Le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement a déclaré que, lorsqu'il n'existait pas de taux applicables dans le contrat existant, G&T examinait des contrats similaires relatifs au plan-cadre d'équipement ou s'informait des taux unitaires applicables à des projets similaires à New York.*

75. Dans le cadre de l'examen des avenants comportant des prix à terme ou des prix matériels, le BSCI a obtenu une ventilation des coûts salariaux qui a révélé qu'hormis les salaires l'ONU payait des indemnités et des frais d'assurance correspondant à la portion des coûts salariaux des avenants. Le BSCI a été informé que des cotisations fédérales et d'État au titre de l'assurance chômage de 7,65 et 9,50 % étaient appliquées aux premières tranches de 7 000 et 8 000 dollars perçues par les sous-traitants. Cela signifie que ce plafond peut être atteint en deux ou trois mois et que l'assurance devrait être exclue des calculs portant sur le reste de l'année. G&T a estimé les économies potentielles à 3,8 millions de dollars pour l'ensemble du projet. Skanska a proposé que les sous-traitants soient invités à soumissionner pour des coûts salariaux de manière à garantir que le plafond des cotisations fédérales et d'État au titre de l'assurance chômage ne soit pas dépassé. Le BSCI pourrait souscrire à cette proposition si Skanska pouvait démontrer que l'appel d'offres prendrait en compte la réduction des cotisations fédérales et d'État au titre de l'assurance chômage.

76. Les avenants relatifs aux locaux transitoires du lot n° 2 des sous-sols ont fait l'objet d'appels d'offres. Toutefois, les procédures spéciales régissant l'achat des biens et des services nécessaires à l'exécution du plan-cadre d'équipement, publiées par la Division des achats le 31 octobre 2008, n'ont pas été pleinement suivies durant ce processus. La Division des achats, qui a assisté à l'ouverture des plis et aux réunions consacrées à l'alignement technique des offres, n'a cependant pas eu l'occasion de formuler des observations sur la recommandation relative à l'attribution des avenants.

77. De l'avis du BSCI, la Division des achats devrait examiner les recommandations relatives à l'attribution de tout nouveau marché de sous-traitance, qu'il soit fait appel à un avenant ou à la provision pour fonds utilisés durant la construction, et les procédures spéciales régissant l'achat des biens et des services nécessaires à l'exécution du plan-cadre d'équipement devraient toujours être suivies

lorsque le marché est attribué à un nouveau sous-traitant. *Le Bureau des services centraux d'appui et le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement veilleront à ce que le processus soit modifié de manière à ce que toutes les attributions de marchés de sous-traitance soient soumises à l'examen de la Division des achats.*

F. Provisions et réserves de prévoyance

78. Le BSCI a examiné des provisions d'un montant de 42,6 millions de dollars sur un montant approuvé de 104 millions. Toutes les provisions examinées avaient été correctement traitées par le biais de l'adjudication de marchés de sous-traitance.

79. Le BSCI a examiné l'utilisation de réserves de prévoyance d'un montant de 1 099 712 dollars sur un montant approuvé de 1 983 442 dollars et a déterminé que les procédures établies avaient été suivies pour tous les cas examinés.

G. Gestion, suivi et maîtrise des risques contractuels

1. Réunions hebdomadaires

80. Plusieurs réunions sont organisées chaque semaine pour permettre au Bureau chargé du plan-cadre d'équipement, à Skanska et à G&T de coordonner leurs activités. Participent également à ces réunions les représentants de diverses parties prenantes qui sont appelés à jouer un rôle important dans la réussite du plan-cadre d'équipement, telles que le Département de la sûreté et de la sécurité, le Bureau des technologies de l'information et des communications, le Bureau des affaires juridiques, la Division des achats et le Service de la gestion des installations.

81. Le BSCI a examiné le programme hebdomadaire de réunions et en a conclu que tous les décideurs et toutes les parties prenantes se réunissaient régulièrement pour débattre des problèmes et assurer la coordination entre eux. Il a examiné les comptes rendus des réunions de coordination des travaux de construction concernant la façade de verre et le bâtiment du Secrétariat et a relevé que des décisions étaient prises et que le suivi en était assuré à la réunion suivante.

2. Gestion des risques

82. En octobre 2010, G&T a établi une évaluation annuelle des risques concernant le plan-cadre d'équipement, en même temps qu'un inventaire des risques faisant état des probabilités, des valeurs et de l'évaluation des impacts. Le Chef de l'administration et de la communication du plan-cadre d'équipement, qui procède à une évaluation régulière des risques, a assigné différents risques à des pilotes de risques. Les risques sont maintenus à l'étude à mesure que le plan-cadre d'équipement progresse. Par ailleurs, G&T fournit un résumé des risques et des actions visant à les atténuer, dans le cadre des rapports de situation mensuels.

83. Le BSCI a évalué les risques de fraude en ce qui concerne les procédures d'adjudication et a conclu que les mécanismes de contrôle existants permettent de prévenir la fraude, sauf en cas de collusion entre des parties. Aucun cas de ce type n'a été décelé.

3. Organismes extérieurs

84. Le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement déclare se conformer volontairement au Code de la construction de la ville de New York. Tous les plans sont soumis pour examen au Département des bâtiments de la ville de New York. Des responsables du Département des bâtiments se rendent régulièrement sur le site. Le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement assure également une coordination avec l'Environmental Protection Agency des États-Unis et avec le Département des sapeurs pompiers, le Département de la police et le Département des transports de la ville de New York.

4. Contrôle de la qualité par Skanska

85. Skanska emploie, sur le site, des agents de contrôle de la qualité qui procèdent à des examens conformément au Manuel de la qualité de Skanska. Skanska tient un registre où sont consignés les problèmes soulevés par les directeurs de projets et les architectes. Le BSCI a examiné, dans ce registre, les questions concernant le bâtiment du Secrétariat et la façade de verre. Les tâches énumérées dans le registre étaient datées et mention y était faite de ceux qui avaient soulevé des problèmes relatifs à la qualité et de l'assignation des responsabilités. Des mises à jours étaient effectuées concernant les tâches et l'état du dossier (ouvert ou clos) était précisé. Les tâches étaient supprimées des listes établies après que les architectes et les ingénieurs aient confirmé qu'elles avaient été menées à bien.

5. Contrôle de la qualité par les architectes et les ingénieurs consultants et le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement

86. Les architectes et les ingénieurs sont contractuellement tenus de procéder à des observations hebdomadaires sur le terrain pour s'assurer que les travaux progressent conformément à la documentation et aux spécifications relatives à la construction. Le BSCI a examiné des rapports d'observation établis par deux sociétés d'études techniques concernant la façade de verre et le bâtiment du Secrétariat. Des cas de non-conformité avec les spécifications techniques avaient été signalés et photographiés afin que Skanska y donne suite. Les problèmes relevés par les architectes et les ingénieurs ont été suivis par le biais du registre d'assurance qualité tenu par Skanska. Le BSCI a examiné le registre en ce qui concerne la façade de verre et le bâtiment du Secrétariat et confirmé que les problèmes avaient été consignés, les mesures décrites et assignées aux parties responsables et l'état de l'exécution des tâches précisé.

87. L'ONU a passé un marché additionnel d'une valeur de 275 195 dollars avec les architectes et les ingénieurs aux fins d'inspections spéciales de la façade de verre. Ces inspections ont notamment pris la forme de visites en usine et de visites sur le site destinées à vérifier l'installation et la mise à l'essai de la façade.

88. En novembre 2008, le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement a engagé un spécialiste de la réception des installations pour vérifier, de manière indépendante, le chauffage, la ventilation et la climatisation, le système informatisé de contrôle des bâtiments, la plomberie, la protection contre les incendies, les systèmes électriques et les transports verticaux dans le complexe de l'ONU. Le contrat a été approuvé à hauteur d'un montant maximal de 2 371 675 dollars pour la durée du plan-cadre d'équipement. Les directeurs de projets du Bureau chargé du plan-cadre

d'équipement et de G&T visitent régulièrement eux aussi le site pour observer la progression des travaux et en évaluer la qualité.

89. Sur la base des documents qu'il a consultés et des entretiens qu'il a eus avec les membres de l'équipe du projet, le BSCI a jugé que les processus mis en œuvre pour atteindre le niveau de qualité voulu étaient efficaces.

6. Audits internes et externes

90. Dans sa résolution 57/292, l'Assemblée générale a souligné qu'il importait de contrôler l'élaboration et l'exécution du plan-cadre d'équipement et prié le Comité des commissaires aux comptes et tous les autres organes de contrôle intéressés d'entreprendre immédiatement des activités de contrôle et de lui en rendre compte chaque année.

91. Depuis janvier 2008, le BSCI emploie à plein temps deux auditeurs professionnels auprès du plan-cadre d'équipement. Le Bureau a publié 14 rapports, dont les rapports sur les procédures d'achat suivies par le maître d'œuvre du plan-cadre d'équipement (AC2009/514/02), la gestion des contrats de sous-traitance (AC2008/514/07) et les avenants aux marchés du plan-cadre d'équipement et des processus connexes (AC/2009/514/03). Le taux de mise en application des recommandations est élevé et le BSCI suit, à intervalle semestriel, la mise en application des recommandations en suspens.

92. Le Comité des commissaires aux comptes publie des rapports annuels sur le plan-cadre d'équipement. Son prochain rapport d'audit sur le plan-cadre d'équipement et sur l'état de l'application de ses recommandations est prévu pour l'été de 2011.

III. Recommandations

93. Le BSCI a adressé huit recommandations au Bureau chargé du plan-cadre d'équipement et au Bureau des services centraux d'appui en vue de renforcer davantage encore les procédures d'adjudication et la gestion des contrats de sous-traitance. Toutes ces recommandations ont été acceptées par les bureaux concernés. Les recommandations et l'état de leur application au moment de l'établissement du présent rapport sont décrits dans l'annexe.

Le Secrétaire général adjoint
aux services de contrôle interne
(*Signé*) Carman **Lapointe**

Annexe

Plan-cadre d'équipement : recommandations visant à atténuer les risques décelés dans l'audit de la gestion des achats et des marchés

<i>Recommandation</i>	<i>Degré de risque</i>	<i>État de la mise en application</i>
Le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement devrait examiner et approuver rapidement les listes des soumissionnaires afin d'éviter que l'adjudication ne parvienne à un stade avancé alors que les listes n'ont pas encore été approuvées.	Moyen	Mis en application
La Division des achats devrait inviter Skanska à prendre les dispositions suivantes : i) conserver des preuves de la transmission des invitations à soumissionner; ii) étayer et conserver les fiches d'alignement technique des offres; iii) consigner les raisons pour lesquelles un sous-traitant a été retenu ou écarté en ce qui concerne la phase suivante de l'adjudication; et iv) consigner des preuves écrites de l'approbation donnée par la Division des achats en vue de la recherche d'une meilleure offre définitive, afin de promouvoir la transparence de la procédure d'adjudication.	Moyen	En cours d'application
La Division des achats devrait améliorer la supervision du processus d'adjudication en ce qui concerne les contrats de sous-traitance et veiller à ce que : i) les sous-traitants accusent réception de l'invitation à soumissionner; ii) tous les soumissionnaires qualifiés soient invités à participer aux phases suivantes de l'adjudication; et iii) aucun soumissionnaire qualifié ne soit éliminé de la compétition sans une raison valable consignée par écrit.	Élevé	En cours d'application
Le Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui devrait veiller à rendre cohérents le mandat du Comité d'examen des avenants aux contrats, qui stipule que tous les avenants et modifications de contrat d'un montant supérieur à 500 000 dollars doivent être examinés, et la délégation de pouvoirs au Directeur exécutif du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement, qui fixe le seuil pour l'examen à 200 000 dollars.	Moyen	En cours d'application
Le Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui devrait réexaminer les dispositions actuelles régissant le Comité d'examen des avenants aux contrats et son plan de travail, compte tenu de l'importante accumulation des dossiers et du caractère limité des ressources dont dispose le Comité.	Moyen	En cours d'application
Le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement devrait veiller à ce que les avenants soient justifiés et leur origine clairement identifiée avant qu'ils ne soient approuvés. Il devrait également conserver un dossier de tous les avenants et de leurs justificatifs, afin que l'on dispose d'une information de gestion et que les dispositions voulues puissent être prises dans les cas où les modifications ont pour origines les départements utilisateurs, des retards dans la	Élevé	En cours d'application

<i>Recommandation</i>	<i>Degré de risque</i>	<i>État de la mise en application</i>
conception, des erreurs commises par les architectes et les ingénieurs ou les conditions sur le terrain.		
Le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement devrait demander à Skanska de fournir une analyse des prix unitaires, des prix à terme et des prix matériels (partie C du contrat de sous-traitance) au moment où la recommandation relative à l'attribution des marchés est formulée, de manière à garantir le caractère concurrentiel des prix convenus pour les avenants.	Moyen	En cours d'application
La Division des achats devrait examiner les recommandations relatives à l'attribution de tous les nouveaux contrats de sous-traitance en vue d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix, conformément aux procédures spéciales régissant l'achat des biens et des services nécessaires à l'exécution du plan-cadre d'équipement, qu'il soit fait appel à un avenant ou à la provision pour fonds utilisés durant la construction.	Moyen	En cours d'application