



Assemblée générale

Distr. générale
24 novembre 2015
Français
Original : anglais

Soixante-dixième session

Point 131 de l'ordre du jour

Rapports financiers et états financiers vérifiés et rapports du Comité des commissaires aux comptes

Plan stratégique patrimonial de l'Office des Nations Unies à Genève

Note du Secrétaire général

En application du paragraphe 11 de la section V de la résolution 68/247 A de l'Assemblée générale, le Secrétaire général a l'honneur de transmettre ci-joint le premier rapport du Comité des commissaires aux comptes sur le plan stratégique patrimonial de l'Office des Nations Unies à Genève.



Lettre d'envoi

**Lettre datée du 30 novembre 2015, adressée au Président
de l'Assemblée générale par le Président du Comité
des commissaires aux comptes**

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint le premier rapport du Comité des commissaires aux comptes sur le plan stratégique patrimonial de l'Office des Nations Unies à Genève.

Le Contrôleur et Vérificateur général des comptes
de la République-Unie de Tanzanie,
Président du Comité des commissaires aux comptes
(*Signé*) **Mussa Juma Assad**

Rapport du Comité des commissaires aux comptes sur le plan stratégique patrimonial de l'Office des Nations Unies à Genève

Résumé

Le plan stratégique patrimonial prévoit la rénovation du complexe de l'Office des Nations Unies à Genève pour répondre aux besoins de l'Organisation et remédier aux problèmes de santé, de sécurité et de conditions de travail. L'Office centralise les activités de portée mondiale de l'Organisation dans les domaines du développement durable, de l'action humanitaire, des droits de l'homme, du désarmement et de la réduction des risques de catastrophe. Le complexe de l'Office est le plus grand centre de conférences des Nations Unies en Europe et 191 missions permanentes et observateurs y sont accrédités.

Le 27 décembre 2013, l'Assemblée générale, dans sa résolution 68/247 A, a convenu de la nécessité de s'attaquer aux problèmes de santé, de sûreté, de facilité d'utilisation et d'accessibilité qui se posent à l'Office des Nations Unies à Genève. Elle a souligné l'importance du contrôle de la conception et de l'exécution du plan stratégique patrimonial et prié le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires de demander au Comité des commissaires aux comptes d'engager des activités de contrôle et de lui faire rapport sur la question. En application de cette résolution, le 27 janvier 2014, le Président du Comité consultatif a prié le Comité des commissaires aux comptes d'examiner la question et de faire rapport à ce sujet à l'Assemblée, en réponse à quoi le Président du Comité des commissaires aux comptes a confirmé le 27 août 2014 que le Comité procéderait à un audit du plan stratégique patrimonial et ferait rapport à ce sujet.

À l'heure actuelle, on prévoit que le projet, dont la mise en œuvre devrait comporter deux phases, aura un coût estimé à 836,5 millions de francs suisses (soit 869,54 millions de dollars) et s'achèvera en 2023. La construction du nouveau bâtiment doit commencer en 2017 et s'achever en 2019. La rénovation des bâtiments existants s'étalera jusqu'en 2023.

Conclusions générales

Le plan stratégique patrimonial en est actuellement au stade de l'approbation par l'Assemblée générale. Si le projet ne présente pas de problèmes de nature à empêcher son approbation, certains points préoccupants méritent toutefois d'être suivis de près par la suite, dans la mesure où ils ont une incidence tant sur l'achèvement rapide du projet que sur son coût global. Tout en prenant acte du fait que l'équipe de gestion du Plan stratégique patrimonial s'est réellement efforcée de tenir compte des enseignements pouvant être tirés des précédents projets, et notamment du plan-cadre d'équipement, le Comité estime que le véritable test est de savoir avec quelle efficacité ces enseignements sont mis en pratique. De même, si la structure de gouvernance mise en place est dans une large mesure satisfaisante, on ne pourra véritablement mesurer son efficacité que lorsqu'elle fonctionnera effectivement, autrement dit en temps voulu seulement. Pour l'heure, il faut définir plus clairement les responsabilités respectives du Conseil consultatif et du Comité directeur qui ont été établis pour conseiller le Directeur général de l'Office des

Nations Unies à Genève sur les problèmes qui se poseront en cours d'exécution du projet.

Le calendrier prévu s'agissant des approbations des demandes de financement et des avancées du projet est très optimiste et cela risque de poser problème à l'Administration. Compte tenu du fait que des retards ont déjà été constatés dans les activités préliminaires de finalisation du schéma directeur des études techniques, de l'avant-projet sommaire et de l'avant-projet détaillé, la tenue de ces délais nécessitera un suivi très rigoureux des diverses activités et activités secondaires menées dans le cadre du projet ainsi qu'une grande réactivité pour régler les problèmes qui pourraient se poser.

Tout en étant conscient qu'il existe une grande variété d'ouvrages de fixation des prix, de modèles et de normes relatifs à ce type de projet de construction et de rénovation et que c'est à l'Administration qu'il appartient de décider de celui ou de celle qu'elle souhaite adopter comme point de référence aux fins de l'établissement de prévisions, le Comité note qu'il importe que les estimations se fondent sur une base claire et objective. C'est la raison pour laquelle les prévisions relatives au coût, et, plus particulièrement les indemnités destinées à couvrir les frais généraux et les marges bénéficiaires, les honoraires des consultants et les provisions pour imprévus devraient être affinées et fondées de préférence sur les directives en vigueur dans les secteurs concernés ou les normes établies par les organes de normalisation reconnus sur le plan international, et affinées par localisation en toute transparence, si nécessaire. Ces éléments ont en effet une incidence importante sur le coût global du projet.

Il est également nécessaire de mieux tenir compte des règles et garde-fous énoncés dans le Règlement financier et règles de gestion financière et le Manuel des achats de l'ONU s'agissant des procédures d'achats et de passation des marchés. Bien qu'il puisse y avoir des circonstances dans lesquelles il peut s'avérer nécessaire d'assouplir les règles pour permettre la mise en œuvre rapide d'un projet de cette complexité, il faut néanmoins veiller à protéger les intérêts de l'Organisation des Nations Unies dans l'éventualité où un fournisseur manquerait à ses obligations contractuelles.

On trouvera ci-après un résumé des principales constatations et recommandations du Comité.

Principales constatations

Activités planifiées et exécutées en 2015

Il avait été prévu que le schéma directeur des études techniques serait achevé par le Bureau d'étude principal en mars 2015. Ce point était d'une importance critique étant donné que ce document fournit la stratégie et les orientations globales de conception qui définissent le cadre général de contrôle interne, y compris les mécanismes d'assurance de la qualité pour les futures activités de conception et de construction. Il était également prévu que l'évaluation du bâtiment et l'évaluation approfondie des sites, l'avant-projet sommaire pour le plan stratégique patrimonial, l'élaboration d'un avant-projet détaillé pour la construction du nouveau bâtiment, la rénovation du bâtiment des conférences – le bâtiment A –, la protection des archives historiques contre les incendies, l'établissement des prévisions de dépenses détaillées et les activités préparatoires en rapport avec le dossier d'appel d'offres soient achevés en 2015.

Les résultats concrets attendus en 2015 n'ont pas été pleinement atteints. Il y a eu des lacunes importantes en ce qui concerne l'avant-projet sommaire et certains éléments essentiels qui n'avaient pas encore été fournis au moment de l'autorisation d'engager les études d'avant-projet détaillé. Ces dernières ont commencé le 28 septembre 2015 et les activités préparatoires en rapport avec le dossier d'appel d'offres devaient commencer en mai 2016. Ces retards peuvent avoir des effets préjudiciables, en empêchant de tenir les délais impartis pour l'exécution du projet et de consolider les prévisions de dépenses.

Enseignements tirés de l'expérience du plan-cadre d'équipement et d'autres projets

Bien que l'équipe de gestion du plan stratégique patrimonial ait pris note de la plupart des principales difficultés rencontrées lors de l'exécution de précédents projets, et notamment du plan-cadre d'équipement, ou des « enseignements tirés » de ces expériences, en particulier en ce qui concerne l'étude de champ, les dépenses connexes, la connaissance du marché local, le cycle de vie des actifs, les consultations avec les parties prenantes, les manuels de projet, la gestion des risques, et la gestion des changements et des imprévus, ces enseignements n'auront véritablement de valeur que s'ils sont effectivement intégrés dans la mise en œuvre du projet. Certaines activités importantes en ce qui concerne les contrôles internes, comme l'élaboration de manuels de projet, y compris pour ce qui a trait à la gestion des changements, doivent être accélérées.

Retards dans la conception du projet

Il y a eu des retards dans l'achèvement de nombreuses activités touchant à la conception du projet, certains retards atteignant jusqu'à 56 jours. Ces retards étaient imputables à toute une série de raisons, notamment à des retards dans l'obtention des documents archivés nécessaires aux études structurelles et géotechniques et dans la présentation des informations relatives aux sites et leur examen par la direction aux fins de la réalisation de contrôles intrusifs, au report d'études sur certains sites déclarés inaccessibles et au retard pris dans la révision de l'avant-projet définitif.

Budget et prévisions de dépenses préliminaires

Les coûts détaillés relatifs à divers bâtiments dans le cadre du plan stratégique patrimonial ont été calculés par le consultant et présentés le 29 juillet 2015. Le coût de nombreux articles a été établi sur la base d'une somme forfaitaire, en fonction des coûts constatés par le passé et des conditions du marché local, sans que ces calculs soient étayés par une analyse des taux de change détaillée. Le Comité a également noté que les indemnités prévues au titre de certains éléments, comme les frais généraux et les marges bénéficiaires, les honoraires des consultants et les provisions pour imprévus, semblaient supérieures aux normes couramment appliquées dans les secteurs pertinents. Ainsi, dans les prévisions de dépenses, le pourcentage prévu pour les études préliminaires était de 14 %^a, contre les 10 à 13 % préconisés dans certains ouvrages de fixation des prix comme ceux de la collection *Spon's Architects' and Builders' Price Book*, ou pratiqués dans les secteurs pertinents; le pourcentage prévu au titre des frais généraux et des marges bénéficiaires était de 5 %^b, contre un taux s'établissant généralement à 2,5 % dans les secteurs pertinents; les indemnités prévues au titre des honoraires de consultants s'élevaient à 16,12 %^c, contre les 7 à 10,5 % préconisés par un organisme du secteur reconnu au niveau international et celles prévues au titre des provisions pour imprévus s'élevaient à 18,11 %^d, contre

les 6 % à 12 % recommandés par le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets. Tout en étant conscient qu'il existe divers ouvrages de fixation de prix et diverses normes dans l'industrie elle-même et que le montant des indemnités en question devrait être fonction de la nature et de la complexité de tel ou tel projet, le Comité note que les prévisions de dépenses doivent en principe être établies sur la base d'une norme en vigueur dans le secteur pertinent, dûment affinée en fonction de la localisation si nécessaire. Cette façon de procéder, plus transparente et plus objective, offrirait de meilleures garanties quant au bien-fondé des prévisions de dépenses sur le plan financier.

Structure de gouvernance

Un Conseil consultatif a été constitué et un président a été nommé, tous deux à titre provisoire, pour fournir en toute indépendance et impartialité au Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève des conseils sur les questions survenant au cours de la mise en œuvre du projet. Un Comité directeur a également été créé pour assurer la supervision du projet et de sa mise en œuvre ainsi que pour apporter un appui au Directeur général en lui fournissant des conseils et des orientations sur les décisions à prendre relativement aux études techniques, aux travaux, au budget et aux modifications du cahier des charges.

Il est toutefois à noter que les mandats du Conseil consultatif et du Comité directeur ne donnaient que des informations extrêmement préliminaires sur les rôles et les attributions de ces deux organes et ne définissaient pas clairement leurs responsabilités respectives.

Contrôles internes

Un certain nombre de retards sont déjà intervenus dans la réalisation de diverses activités telles que l'achèvement du schéma directeur des études techniques (28 jours) et de l'avant-projet sommaire (45 jours) ainsi que le commencement de l'avant-projet détaillé correspondant à la phase I de construction du nouveau bâtiment (42 jours) et de l'avant-projet détaillé correspondant à la phase I de rénovation (56 jours). Cela a mis en évidence à quel point il est impérieux de disposer d'un mécanisme de contrôle interne efficace pour réduire l'incidence générale de telles modifications sur les coûts et le calendrier du projet.

Un manuel de projet est en cours d'élaboration. Un manuel actualisé est un élément important du contrôle interne et est extrêmement utile pour fournir des informations concernant des questions essentielles telles que les justifications, les procédures et les mécanismes adoptés pour les changements liés au cahier des charges, au budget et au calendrier du projet.

Achats et passation de marchés

L'Administration a confirmé au Comité que les dispositions du Règlement financier et règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies qui énoncent les principes généraux qui doivent être dûment pris en considération dans l'exécution des opérations d'achat, ainsi que celles du Manuel des achats qui traitent des normes de déontologie à respecter et des responsabilités à assumer dans le cadre de la passation des marchés seraient respectées. Cela incluait les dispositions relatives aux garanties (garanties de bonne exécution et de paiement, protection financière en cas de défaillance comme les pénalités).

Un examen des contrats en cours a révélé des retards dans la fourniture des prestations prévues dans le cadre de divers contrats concernant la fourniture de services de gestion des programmes et de services de génie civil et d'ingénierie structurelle, et dans la présentation du rapport final devant être établi par le consultant dans le cadre d'un contrat relatif à une étude sur les matières dangereuses. Or aucun de ces contrats ne prévoyait l'imposition de pénalités pour des retards imputables aux entrepreneurs. Un des contrats comportait une disposition limitant la responsabilité de l'entrepreneur, ce qui constituait une dérogation par rapport aux clauses types prévues dans le Manuel des achats, ce qui montre que les procédures d'achats ont été effectuées d'une façon bien éloignée de celle décrite dans le Règlement financier et règles de gestion financière et le Manuel des achats de l'ONU.

Gestion des risques

Projet de construction et de rénovation de grande ampleur, le plan stratégique patrimonial comporte une grande variété de risques. Il devient de ce fait crucial de mettre prioritairement l'accent sur l'évaluation et l'atténuation des risques. À l'heure actuelle, les principaux risques recensés sont les suivants : i) la gestion du risque liée au change étant donné que le financement et l'exécution du projet font intervenir deux monnaies, à savoir le franc suisse et le dollar des États-Unis; ii) les risques liés à la stratégie de maintien en condition des actifs créés; iii) les risques liés aux délais stricts qui impliquent une coordination des actions menées par diverses parties liées; iv) les risques liés à la maîtrise du cahier des charges, aux dépenses en cas d'imprévu et à la gestion des ordres de modification et v) les risques liés à la protection et à la préservation des œuvres d'art.

Principales recommandations

En se fondant sur l'examen des activités menées jusqu'à présent auquel il a procédé, et dans le souci de renforcer le processus de mise en œuvre et d'atténuer les risques à l'avenir, le Comité recommande que l'Administration :

a) Surveille l'exécution des diverses activités afin de réduire les retards au minimum et s'emploie activement à prendre les mesures correctives qui s'imposent pour respecter les délais prévus sans sacrifier la qualité et l'étendue des résultats attendus;

b) Accélère les activités telles que l'élaboration de manuels de projet, y compris la procédure de gestion des changements, s'assure que les normes de sécurité sont prises en compte dès le stade de la conception et maintienne le dialogue avec toutes les parties prenantes afin de permettre une transition sans heurt;

c) Élabore des plans précis d'atténuation des risques pour chaque domaine de risque répertorié afin que rien, pendant la mise en œuvre du projet, ne vienne remettre en cause le budget ou le calendrier prévus;

d) Affine et actualise les prévisions budgétaires préliminaires sur la base des délais standards et d'une analyse en bonne et due forme des tarifs en se référant aux ouvrages de fixation des prix normalisés et aux directives relatives aux secteurs concernés établies par les organes de normalisation reconnus sur le plan international, affinées par localisation si nécessaire;

e) Précise les mandats du Conseil consultatif et du Comité directeur afin de clarifier leurs attributions et compétences respectives;

f) Veille au respect des dispositions du Règlement financier et règles de gestion financière et du Manuel des achats de l'ONU afin de protéger les intérêts de l'Organisation et de réduire au minimum les dérogations. Lorsqu'une dérogation s'avère nécessaire, il convient de fournir une justification claire et transparente et d'obtenir l'autorisation des autorités compétentes.

L'Administration a informé le Comité qu'elle souscrivait à ces recommandations et qu'elle avait commencé à prendre les mesures recommandées.

^a Du gros œuvre et du second œuvre.

^b Des travaux de facilitation et des travaux de construction en plus des travaux préliminaires.

^c De l'ensemble du second œuvre.

^d Du coût de base estimatif.

Table des matières

| | <i>Page</i> |
|---|-------------|
| Lettre d'envoi | 2 |
| Plan stratégique patrimonial : chiffres clefs | 10 |
| A. Mandat, étendue des vérifications et méthode | 10 |
| B. Historique du projet | 11 |
| C. Constatations d'audit | 13 |
| 1. Activités envisagées et mise en œuvre en 2015 | 13 |
| 2. Enseignements tirés du plan-cadre d'équipement et d'autres projets | 15 |
| 3. Retards intervenus dans la conception du projet | 16 |
| 4. Prévisions de dépense | 18 |
| 5. Autorisations et approbations locales | 20 |
| 6. Budget | 21 |
| 7. Gouvernance du projet | 25 |
| 8. Concertation avec les parties prenantes | 27 |
| 9. Achats et marchés | 28 |
| 10. Gestion des risques | 32 |
| D. Recommandations | 32 |
| E. Remerciements | 34 |

Plan stratégique patrimonial : chiffres clefs

Objectif : Rénover et moderniser le complexe de l'Office des Nations Unies à Genève (le Palais des Nations)

869,54 millions de dollars Coût estimatif du projet

| | |
|-------------|--|
| 2015 | Conception et budgétisation détaillées |
| 2017 | Phase initiale de mise en œuvre du projet |
| 2019 | Achèvement des travaux de construction du nouveau bâtiment |
| 2023 | Achèvement des travaux de rénovation du bâtiment existant |

A. Mandat, étendue des vérifications et méthode

1. Le plan stratégique patrimonial consiste à rénover les locaux de l'Office des Nations Unies à Genève pour répondre aux besoins de l'organisation et remédier aux conditions d'hygiène, de sécurité et de travail. En septembre 2013, le Secrétaire général a soumis un plan d'application et une analyse des coûts détaillés (voir A/68/372) d'où il ressortait qu'il était urgent de parer aux risques concernant l'hygiène et la sécurité et d'assurer la pérennité et la continuité des opérations à l'Office. Le projet devait être financé dans le cadre d'une stratégie d'investissement échelonnée sur plusieurs années, au moyen de contributions mises en recouvrement et de dons volontaires ainsi que d'autres sources potentielles, dont des prêts accordés à des conditions préférentielles par le pays hôte. La stratégie prévoyait de commencer l'élaboration du projet d'exécution détaillé et la passation des marchés au début de 2015, en vue d'engager les travaux de construction au plus tard au début de 2017, et d'achever le projet d'ici à la fin de 2023.

2. Le 27 décembre 2013, dans sa résolution 68/247 A, l'Assemblée générale est convenue que les besoins en matière de santé, de sûreté, d'exploitabilité et d'accès de l'Office des Nations Unies à Genève devaient être satisfaits et a approuvé l'allocation d'un montant de 16,6 millions de dollars pour poursuivre les évaluations techniques et les travaux d'élaboration du projet concernant le plan stratégique patrimonial en 2014. Elle a souligné qu'il importait que la conception et l'exécution du plan stratégique fasse l'objet d'un contrôle et prié le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires de demander au Comité des commissaires aux comptes d'engager des activités de contrôle et de lui faire rapport chaque année sur la question.

3. En application de la résolution susmentionnée, le 27 janvier 2014, le président du Comité consultatif a demandé au Comité des commissaires aux comptes d'examiner la question et d'en rendre compte chaque année à l'Assemblée générale. C'est ainsi que le Président du Comité des commissaires aux comptes a confirmé le 27 août 2014 que ses services procéderaient à des missions de vérification et rendrait compte du plan stratégique patrimonial. Le Comité a fait savoir que l'établissement de ses rapports suivrait le rythme des phases effectives de l'exécution du projet de façon à produire un résultat tangible et utile. Il serait

excessif de produire des rapports tous les ans car il arriverait que le Comité n'ait à rendre compte, certaines années, que de changements relativement sans importance concernant l'état du projet. Le premier rapport serait établi au cours du dernier trimestre de 2015 et porterait sur les éléments qui pourraient le plus utilement aider et informer la Cinquième Commission lors de son examen du plan stratégique patrimonial, à savoir notamment le caractère rigoureux et exhaustif des processus de conception du projet et d'estimation des coûts, le dispositif de gouvernance proposé, les modalités de gestion et les arrangements commerciaux et la maîtrise des risques à venir. Pour préserver son indépendance, le Comité ne validerait pas les budgets et prévisions établis par l'Administration et la publication de son premier rapport ne restreindrait ni ne compromettrait d'aucune façon la possibilité qu'il fasse ultérieurement, au sujet de la gestion ou de la gouvernance du projet, les observations qu'il pourra juger utiles au cours de sa vérification proprement dite. L'opinion qu'il émettrait dans son rapport initial ne concernerait que la robustesse des processus mis en œuvre pour établir le budget. Cinq rapports seraient donc publiés au total (dont le présent rapport), selon le calendrier prévu pour les travaux, afin de donner l'assurance de contrôle externe nécessaire à la prise des décisions essentielles. Les années où il ne présenterait pas de rapport, le Comité continuerait à suivre l'avancement du projet et les problèmes importants qui pourraient survenir seraient examinés dans le volume I de son rapport ou dans un autre rapport destiné au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires ou à la Cinquième Commission.

4. La présente mission de vérification a été conduite en application des résolutions 74 (I) et 68/247 A de l'Assemblée générale et en conformité avec le Règlement et les règles de gestion financière de l'ONU, ainsi qu'avec les Normes internationales d'audit applicables.

B. Historique du projet

5. Initialement construit pour accueillir la Société des Nations, le Palais des Nations se compose d'une partie historique achevée en 1937 puis agrandie dans les années 50, à laquelle des installations de conférence et une « tour » de bureaux (le bâtiment E) ont été adjointes en 1973. Les bâtiments abritent 34 grandes salles de conférence et quelque 2 800 postes de travail, dont 222 utilisables par les participants aux conférences. L'Office des Nations Unies à Genève sert de pôle mondial des activités menées par l'ONU dans les domaines du développement durable, de l'aide humanitaire, des droits de l'homme, du désarmement et de la réduction des risques de catastrophe. Il s'agit du plus important centre de conférences dont l'Organisation dispose en Europe et 191 missions permanentes et missions d'observation y sont accrédités. Plus de 35 entités du système des Nations Unies sont présentes à Genève, qui accueille le siège de cinq institutions spécialisées.

Principaux objectifs du projet

6. Depuis la construction du Palais des Nations en 1937 et du bâtiment E en 1973, le complexe n'a fait l'objet que du minimum des travaux d'entretien et de réfection jugés nécessaires au bon fonctionnement de l'Office. Le caractère limité des travaux ainsi menés au fil du temps a contribué à accroître les besoins et les coûts d'entretien et les risques concernant la sécurité, la sûreté et la santé des

délégués, des fonctionnaires et des plus de 100 000 personnes qui se rendent à l'Office chaque année. Cette détérioration progressive du complexe du Palais des Nations, qui s'est poursuivie pendant plusieurs décennies, a conduit au lancement du plan stratégique patrimonial visant à rénover et à moderniser les locaux. Les principaux objectifs du plan étaient les suivants :

- a) Assurer et garantir la continuité du fonctionnement et des opérations, en préservant les activités courantes, du Palais des Nations;
- b) Satisfaire à tous les règlements pertinents concernant la protection contre les incendies, l'hygiène et la sécurité des personnes, ainsi que les règlements de construction;
- c) Satisfaire à tous les règlements pertinents concernant les personnes handicapées, y compris les dispositions relatives à l'accessibilité et aux technologies;
- d) Remettre en état et moderniser l'enceinte des bâtiments et les différents systèmes (électricité, dispositifs mécaniques et plomberie) pour satisfaire aux règlements pertinents concernant l'hygiène et la sécurité et réduire les dépenses d'énergie;
- e) Améliorer les réseaux d'information et de communication existants, les moyens de radiodiffusion et les systèmes de conférence pour les rendre conformes aux normes en vigueur;
- f) Optimiser l'utilisation des espaces intérieurs et des installations de conférence disponibles en offrant des salles de conférence adaptables et fonctionnelles;
- g) Préserver le patrimoine, empêcher la détérioration ou les dommages irréversibles et rétablir et entretenir la valeur en capital du Palais des Nations et de son contenu.

Coût estimatif

7. Les prévisions de dépenses se montent actuellement à 836,5 millions de francs suisses (869,54 millions de dollars¹) et le projet devrait s'achever en 2023. Le Gouvernement du pays hôte a fait une offre de prêt à taux zéro d'un montant de 400 millions de francs suisses (415,8 millions de dollars) pour couvrir aussi bien les travaux de construction que les travaux de réfection prévus dans le projet.

8. Le Gouvernement suisse a fait savoir que la demande officielle de prêt devrait être présentée en janvier 2016 pour que les fonds nécessaires puissent être débloqués en janvier 2017.

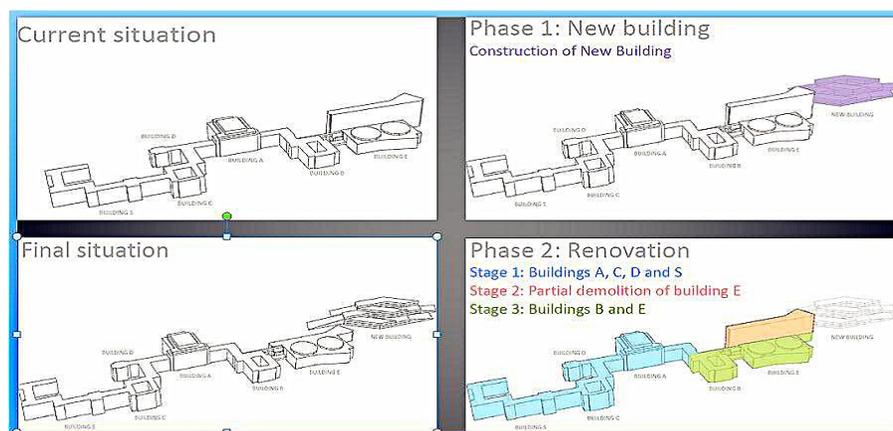
Calendrier d'application

9. Le projet devrait s'appliquer en deux phases. La construction du nouveau bâtiment doit commencer en 2017 et s'achever en 2019. Les travaux de réfection des bâtiments existants se dérouleront de 2019 à 2023. Le nouveau bâtiment abritera les locaux transitoires pendant ce temps. Un maître-d'œuvre devrait être désigné au

¹ Tous les montants ont été convertis en dollars des États-Unis au taux de change opérationnel de l'ONU en vigueur au 1^{er} septembre 2015, soit 1 dollar pour 0,962 franc suisse.

début de 2017 pour mener les travaux de construction du nouveau bâtiment, tandis que celui qui sera chargé des travaux de réfection le sera au début de 2019. Les différentes phases du projet sont récapitulées dans la figure qui suit :

Phases du projet



Approbation par l'Assemblée générale

10. Dans son deuxième rapport d'étape annuel sur le plan stratégique patrimonial de l'Office des Nations Unies à Genève (A/70/394 et Corr.1), le Secrétaire général a demandé à l'Assemblée générale : a) d'approuver le cahier des charges et le calendrier du projet, et les prévisions de dépenses correspondantes d'un montant total de 836,5 millions de francs suisses (dont 41,2 millions de francs suisses de dépenses à financer au moyen du budget ordinaire de l'exercice biennal 2014-2015); b) de se prononcer sur l'enveloppe de prêts proposée par le pays hôte; c) de se prononcer sur le mécanisme de mise en recouvrement des crédits et sur la monnaie dans laquelle celle-ci devait s'effectuer. L'Assemblée avait été également priée de créer un compte spécial pluriannuel pour comptabiliser les dépenses engagées au titre du projet, et un fonds de réserve d'un montant de 20 millions de dollars.

C. Constatations d'audit

1. Activités envisagées et mises en œuvre en 2015

11. Dans son premier rapport (A/69/417), le Secrétaire général a fixé les étapes ci-après pour 2015 :

a) Mise au point définitive du schéma directeur des études techniques : le Bureau d'étude principal devait achever d'établir en mars 2015 le schéma directeur des études techniques, qui constituait un élément du chemin critique car il fixait la stratégie et les lignes directrices sur lesquelles reposerait le dispositif primordial de contrôle interne (y compris les mécanismes d'assurance qualité) pour les études techniques et travaux de construction qui suivraient;

b) Inspection détaillée de l'état des bâtiments et du site et l'évaluation de ses résultats : ces activités devaient être achevées pour que le bureau d'étude spécialisé puisse arrêter définitivement les évaluations physiques détaillées des

bâtiments, qui devaient avoir lieu avant qu'il n'établisse l'avant-projet sommaire. En plus de faciliter l'élaboration du plan d'ensemble et l'estimation des coûts, les études approfondies contribueraient à réduire les doutes concernant l'ampleur des travaux de remédiation à entreprendre et, ce faisant, à établir avec plus de certitude le calendrier et le coût estimatif du projet;

c) Mise au point définitive du parti architectural/avant-projet sommaire pour l'ensemble du plan stratégique patrimonial, qui fixerait les bases de l'élaboration de prévisions de coût détaillées et du dossier d'appel d'offres (y compris les dessins techniques, le cahier des charges et le devis quantitatif) jugés indispensables pour lancer la soumission en vue de désigner le maître-d'œuvre afin que les travaux puissent commencer au plus tard durant le premier trimestre de 2017;

d) Élaboration du projet d'exécution détaillé, pour la construction du nouveau bâtiment permanent, la rénovation du bâtiment des conférences A et la protection contre l'incendie des archives historiques du bâtiment B;

e) Établissement de prévisions de dépenses détaillées pour l'ensemble du plan stratégique patrimonial;

f) Préparatifs du dossier d'appel d'offres.

12. À l'achèvement de l'audit, le 23 octobre 2015, l'état d'avancement des activités susmentionnées se présentait comme suit :

a) Le Bureau d'étude principal avait soumis la version initiale provisoire de l'évaluation préalable/étude de faisabilité et du schéma directeur le 20 mars 2015 et leur version définitive le 24 avril 2015. Quelques aménagements ayant été jugés nécessaires lors de l'examen effectué par l'administration, le Bureau a soumis une nouvelle version définitive de l'évaluation préalable/étude de faisabilité et du schéma directeur le 1^{er} septembre 2015. L'administration a considéré que cette étape était « pour l'essentiel » achevée;

b) À l'achèvement de l'audit, le 23 octobre, le Bureau d'étude principal et d'autres consultants du plan stratégique patrimonial avaient mené à bien les inspections détaillées du site nécessaires pour aller de l'avant dans l'exécution des études techniques, qui devaient porter sur le traitement architectural, les installations mécaniques, les installations électriques et le système de plomberie et comprendre également une analyse de la sécurité-incendie et de la sécurité des personnes, une étude d'accessibilité, une étude détaillée des matières dangereuses, une étude géotechnique et un levé topographique;

c) Le Bureau d'étude principal a soumis la moitié des éléments de l'étude d'avant-projet le 5 juin, et la totalité le 20 juillet. Les 19 et 31 août, il a soumis une nouvelle version du projet final d'étude. Alors que l'équipe chargée du plan stratégique patrimonial a considéré que cette dernière était « pour l'essentiel » complète, une nouvelle soumission a été jugée nécessaire pour répondre aux nouvelles observations concernant en particulier l'analyse de la valeur du projet. Les prévisions de dépenses détaillées reposant sur l'étude d'avant-projet a été communiquée par le Bureau d'étude dans le cadre de la soumission de ladite étude;

d) L'établissement du projet d'exécution détaillé relatif au nouvel immeuble a commencé le 28 septembre 2015. L'ordre d'exécution du projet détaillé relatif au bâtiment A et aux archives du bâtiment B était en cours de publication;

e) Les prévisions de dépenses détaillées seront établies sur la base du projet d'exécution détaillé; lorsque celui-ci sera élaboré plus avant, et prises en compte dans les propositions soumises à examen de l'équipe chargée du plan stratégique patrimonial;

f) Les préparatifs du dossier d'appel d'offres concernant le nouvel immeuble devraient commencer en mai 2016 et être achevés en octobre 2016.

13. Le Comité des commissaires aux comptes a observé ce qui suit :

a) L'étude d'avant-projet soumise par le maître-d'œuvre présentait plusieurs défauts : la coordination interne de ses différents éléments laissait à désirer, la structure du rapport ne cadrerait pas avec les termes du contrat, la teneur de l'étude ne répondait pas aux besoins, la portée du projet ne cadrerait pas avec celle du contrat et le budget était tributaire de maîtrise de la portée du projet;

b) Même après les diverses révisions recommandées par l'Office des Nations Unies à Genève, la structure du rapport sur le schéma directeur des études techniques soumis par le maître-d'œuvre ne correspondait pas aux critères retenus;

c) Le Bureau d'étude principal et les autres consultants du plan stratégique patrimonial avaient mené à bien plusieurs inspections détaillées du site, qui ont été jugées suffisantes pour aller de l'avant, mais rien n'indiquait clairement que toutes les évaluations envisagées avaient été exécutées.

14. L'étude d'avant-projet comportait donc d'importantes lacunes et certains de ses éléments essentiels restaient à exécuter au moment d'approuver le lancement du projet d'exécution détaillé. L'élaboration de celui-ci a commencé le 28 septembre 2015, et les préparatifs du dossier d'appel d'offres devraient désormais démarrer en mai 2016. Les services attendus en 2015 n'ont à l'évidence pas tous été exécutés. Dans la mesure où l'étude d'avant-projet doit servir d'assise au projet d'exécution détaillé et aux prévisions de dépenses qui seront établis par la suite, ces dérapages pourraient avoir des effets préjudiciables sur la tenue des délais concernant l'achèvement du projet et l'établissement de prévisions de dépenses fermes.

15. L'Administration a informé le Comité que l'équipe chargée du plan stratégique patrimonial suivait de près les travaux et prenait des initiatives pour faire en sorte que le calendrier des travaux soit respecté sans que la qualité en pâtisse.

2. Enseignements tirés du plan-cadre d'équipement et d'autres projets

16. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et la Cinquième Commission ont affirmé à diverses occasions que les enseignements tirés de l'exécution de différents projets de construction et de rénovation devaient être dûment pris en considération dans la planification, la conception, l'établissement des coûts et l'exécution des projets ultérieurs, y compris le plan stratégique patrimonial. Les leçons mises en évidence dans ce cadre, à condition qu'il en soit tenu compte, augmenteraient les chances de succès en réduisant les risques et en favorisant l'apprentissage et la fixation de normes, et permettrait à l'Organisation de se doter d'une stratégie moderne de gestion de ses biens et d'une capacité d'exécution des projets.

17. L'équipe de gestion du plan stratégique patrimonial a pris note de la plupart des principaux problèmes rencontrés durant l'exécution des projets précédents et des « enseignements » à en tirer. Ces problèmes concernaient notamment l'analyse

de la portée et des éléments souhaitables et celle des coûts connexes, la connaissance du marché local, le cycle de vie des actifs, les consultations avec les parties intéressées, les manuels de projet, la maîtrise des risques, le contrôle des modifications et la planification des imprévus. Interrogée sur la désignation d'un conseiller technique indépendant, la direction a estimé que le fait de disposer à la fois d'un consultant pour la gestion des risques, d'un conseil consultatif et d'un comité directeur permettrait de donner un niveau suffisant d'assurance technique indépendante.

18. À ce stade, le Comité ne voit aucune raison d'être en désaccord avec les évaluations effectuées par la direction au sujet de la prise en compte des enseignements des projets antérieurs. Il insiste cependant sur ce qui suit :

a) L'application des leçons apprises n'est pas une fin en soi et ne devrait pas se limiter au respect des procédures. La véritable valeur de ces leçons tient à l'utilisation qui en est effectivement faite pour suivre l'exécution du projet et n'apparaît véritablement qu'à mesure que cette exécution progresse;

b) Dans certains domaines, extrêmement importants sur le plan des contrôles internes, dont l'élaboration de manuels de projet, les travaux doivent s'intensifier et la version définitive des manuels doit être arrêtée au plus vite. Les manuels seront indispensables pour donner les orientations nécessaires afin que le projet franchisse les étapes prévues, en particulier en cas de changement de personnel;

c) Le contrôle des modifications, qui ferait partie des éléments visés dans le manuel, doit également être renforcé dans le cadre d'une délégation des pouvoirs clairement définie et de la désignation des personnes autorisées à approuver les modifications;

d) Les normes de sécurité de l'ONU seraient en voie d'être achevées par le Département de la sûreté et de la sécurité du Secrétariat. Cette activité doit se poursuivre et des normes supplémentaires découlant des problèmes de sécurité devraient être prises en compte au stade des études techniques et leur application doit être garantie dans le cadre du projet;

e) L'importance des problèmes liés au transfert dans les locaux transitoires ne saurait être surévaluée et l'équipe du plan stratégique patrimonial devrait entretenir des contacts permanents avec les fonctionnaires et les parties intéressées pour assurer une transition sans heurt.

19. L'Administration a noté que le Bureau des services centraux d'appui serait chargé de veiller en permanence à la prise en compte des leçons tirées d'autres projets d'investissement. Le manuel de projet était pour ainsi dire terminé, les normes de sécurité avaient été incorporées dans la conception et le budget du projet et de larges consultations se poursuivraient avec les parties prenantes.

3. Retards intervenus dans la conception du projet

20. Dans sa résolution 68/247 A, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'écourter autant que possible la phase de planification afin que les travaux puissent commencer dans les meilleurs délais, tout en mettant en place de solides mécanismes internes de contrôle du cahier des charges, du coût et du calendrier d'exécution du plan stratégique patrimonial ainsi que de la qualité des travaux.

Selon le premier rapport d'étape (A/69/417), les travaux concernant le schéma directeur des études techniques devaient commencer en octobre 2014 et s'achever en mars 2015, avant l'établissement du parti architectural/avant-projet sommaire qui commencerait en avril 2015. L'Administration a ajouté qu'une stratégie de conception-adjudication-réalisation² serait appliquée pour la construction du nouveau bâtiment, tandis qu'une stratégie de conception-adjudication-construction ou un contrat de conception-construction serait utilisé pour les travaux de rénovation, et qu'un seul maître-d'œuvre serait engagé dans chaque cas.

21. Pour respecter ces échéances, les activités subsidiaires devaient être entreprises selon un calendrier précis. Le Comité a observé des retards dans la réalisation de bon nombre d'entre elles, comme l'indique le tableau 1 ci-dessous :

Tableau 1
Retards constatés dans l'achèvement des activités

| <i>Activité</i> | <i>Date initialement prévue</i> | <i>Date effective d'achèvement</i> | <i>Journées de retard</i> |
|--|---------------------------------|---|---------------------------|
| 1 Schéma directeur des études techniques | 20 février 2015 | 20 mars 2015 | 28 |
| 2 Étude de faisabilité – version provisoire | 17 mars 2015 | 20 mars 2015 | 3 |
| 3 Phases finales de l'étude d'avant-projet – version provisoire | 17 juillet 2015 | 20 juillet 2015 | 3 |
| 4 Établissement du coût définitif de l'étude d'avant-projet | 30 juillet 2015 | 7 août 2015 | 8 |
| 5 Étude d'avant-projet et observations – version définitive | 14 août 2015 | 18 août 2015 | 4 |
| 6 Notification d'achèvement de l'étude d'avant-projet | 14 août 2015 | 28 septembre 2015 | 45 |
| 7 Début du projet d'exécution détaillé concernant la phase 1 du projet de nouvel immeuble | 17 août 2015 | 28 septembre 2015 | 42 |
| 8 Établissement du projet d'exécution détaillé concernant la phase 1 du projet de nouvel immeuble – projet intérimaire | 14 octobre 2015 | En cours ^a | |
| 9 Début du projet d'exécution détaillé concernant la phase 1 du projet de rénovation | 17 août 2015 | 12 octobre 2015 | 56 |
| 10 Phase de conception relative au bâtiment B1 – projet provisoire | 14 octobre 2015 | En cours ^b | |
| 11 Étude des matières dangereuses | 21 avril 2015 | 31 juillet et 31 août 2015 ^c | |

^a L'élaboration du projet d'exécution détaillé a commencé le 28 septembre 2015.

^b L'élaboration du projet d'exécution détaillé a commencé le 12 octobre 2015.

^c Retard dû à la reprogrammation des études en raison de l'inaccessibilité de certains locaux.

22. Les retards s'expliquaient par toute une série de facteurs, dont les retards survenus dans la consultation des documents d'archives nécessaires pour effectuer

² Selon ce processus, les plans détaillés de toutes les composantes des travaux de construction seraient achevés avant que les invitations à soumissionner soient lancées pour engager un maître-d'œuvre.

les études structurelles et géotechniques, et dans la soumission des données relatives aux installations à vérifier et leur examen par la direction aux fins de la conduite des inspections intrusives, le report d'études concernant certains sites, déclarés inaccessibles, et un retard dans le processus de révision de l'étude d'avant-projet finale.

23. Conformément au calendrier révisé, l'élaboration du projet d'exécution détaillé a commencé le 31 août 2015 et devait être achevée pour le 28 octobre 2016. Le processus n'a toutefois commencé que le 28 septembre et le 12 octobre 2015 pour les travaux de construction du nouveau bâtiment et les travaux de rénovation, respectivement. L'Administration compte commencer les travaux de construction du nouvel immeuble le 5 mai 2017 et les travaux de rénovation le 8 mars 2019.

24. Des retards sont intervenus dans l'établissement de la version définitive de l'étude d'avant-projet, ainsi qu'au commencement de l'établissement du projet d'exécution. L'Administration a également informé le Comité qu'une période de 12 mois à 15 mois serait nécessaire pour passer les marchés. En outre, la demande d'un prêt auprès du Gouvernement hôte a dû être présentée en janvier 2016 pour que le Parlement suisse puisse l'examiner et que les fonds soient disponibles à partir de janvier 2017. De toute évidence, le calendrier est très serré et tout dérapage retarderait l'obtention d'une aide financière de la part du pays hôte et, par voie de conséquence, le commencement du projet. L'Administration devra suivre sans discontinuer les dépassements d'échéances et prendre des mesures correctives pour respecter les phases prévues des travaux de construction.

25. L'Administration a indiqué que des stratégies d'atténuation des risques étaient mises au point pour rattraper le calendrier.

4. Prévisions de dépense

Estimations préliminaires

26. Les coûts détaillés ont été définis par le consultant et soumis le 29 juillet 2015 en ce qui concerne les différents bâtiments visés dans le plan stratégique patrimonial. Les prévisions reposent sur une large étude technique et pourront changer à mesure que celle-ci évoluera et que des données plus détaillées deviendront disponibles. L'Administration a informé le Comité que les taux utilisés pour établir les prévisions tenaient compte de ce qui suit : a) données historiques relatives à des projets récents exécutés par les consultants dans la région de Genève ; b) montant comparatif de projets analogues entrepris ailleurs, après ajustement en fonction du lieu et de la variation des prix ; c) manuels d'établissement des coûts utilisés dans la profession, dont celui intitulé *Spon's Architects' and Builders' Price Book*, et facteurs d'ajustement tenant compte du lieu du projet. Interrogée sur la vérification des estimations, l'Administration a informé le Comité que les prévisions communiquées par le consultant avaient été validées à plusieurs niveaux.

27. Le Comité a constaté que de nombreux éléments étaient calculés sur une base forfaitaire, compte tenu des données historiques et des conditions du marché local et non pas à l'issue d'une analyse détaillée des coûts. Il a relevé, par exemple, ce qui suit :

a) Pour calculer le coût du remplacement des portes et fenêtres, c'est le coût de remplacement d'une fenêtre (1 500 francs suisses, ou 1 559 dollars, le mètre carré) qui a été pris en compte dans les prévisions, les mêmes taux étant adoptés pour

les portes comme pour les fenêtres. Le mode de calcul n'est pas expliqué, pas plus que son application aussi bien aux portes qu'aux fenêtres. L'Administration a indiqué que les études techniques en étaient encore au stade conceptuel et que les données relatives au matériel nécessaire et aux coûts reposaient sur un projet récent de remplacement de fenêtres exécuté au Palais des Nations;

b) Un montant de 18 460 000 francs suisses (19 189 189 dollars) était prévu pour l'enlèvement des matières toxiques dangereuses. Le Comité a été informé que ces prévisions avaient été faites en consultation avec des experts locaux. Étant donné leur nature, elles tenaient compte de taux moyens et pourraient être revues lorsque les études plus larges et détaillées seraient achevées. Le rapport sur l'étude a été soumis le 21 avril 2015, mais la version définitive de l'évaluation relative aux matières dangereuses n'a été achevée que le 31 août 2015. C'est sur la base de cette dernière que les coûts, par tonne ou par superficie, auraient dû être calculés de manière vérifiable et pris en compte dans l'analyse. Il ne suffit pas, en l'occurrence, de se contenter de s'en remettre au jugement professionnel et à l'opinion de spécialistes des coûts;

c) Le Comité a appris que, lorsque des données provenant d'autres sources que des projets locaux étaient utilisées, les chiffres étaient ajustés pour tenir compte des prix et prescriptions technique appliqués à Genève, qui se traduisaient généralement par un surcoût de 20 % par rapport au reste de l'Europe. Le Comité n'a pas pu obtenir de calcul détaillé à l'appui de ces chiffres. Il a fait observer qu'il fallait s'assurer que le facteur de 20 % avait été obtenu à l'issue d'une analyse comparative et d'une évaluation technique et que les pièces justificatives étaient suffisantes pour faciliter la compréhension et établir la piste d'audit.

28. Le Comité a également fait observer que les prévisions de dépenses devraient normalement reposer sur une opération de normalisation tenant compte des données publiées, dument majorées en fonction du lieu considéré le cas échéant. Il constate ce qui suit :

a) *Provisions pour frais généraux et marge de profit.* Selon les estimations du consultant, les coûts de construction ont été majorés de 14 % du montant du projet (travaux de facilitation + travaux de construction) au titre des frais préliminaires du maître d'œuvre et de 5 % au titre des frais généraux et de la marge de profit. Le Comité a relevé que, dans les manuels d'établissement des coûts utilisés dans la profession, comme le *Spon's Architects' and Builders' Price Book*, le pourcentage alloué aux frais préliminaires variait de 10 % à 13 %, contre 14 % dans les prévisions. De la même façon, le pourcentage habituellement alloué aux frais généraux et à la marge de profit était de 2,5 % (travaux de facilitation + travaux de construction + travaux préliminaires), contre 5 % dans les prévisions. La majoration relative aux frais préliminaires et aux frais généraux/marge de projet apparaissait donc élevée par rapport à la pratique observée dans le secteur;

b) *Honoraires de consultants.* Les estimations comprennent une provision au titre des honoraires de consultants qui s'élève à 164 306 161 francs suisses (170 796 425 dollars), soit 16,12 % du montant total des travaux de construction. Selon le plan de travail établi par l'Institut royal des architectes britanniques, qui est internationalement accepté pour les travaux de construction et les études techniques, le pourcentage maximal alloué aux honoraires de consultant au titre de travaux nouveaux et au titre de travaux sur bâtiments existants s'élève à 7 % et à 10 %, respectivement. Le Comité a fait observer que les provisions destinées à couvrir ces

frais devraient obéir aux directives en vigueur dans la profession ou à celles établies par des organes internationalement reconnus de normalisation;

c) *Provision pour éventualités.* L'Administration a indiqué que le montant devant couvrir les impondérables du projet avait été calculé sur la base des pratiques optimales de la profession et de projets analogues. Une analyse des risques avait été pratiquée pour certains coûts du projet en fonction des risques actuellement connus. C'est ainsi que le montant total des impondérables du plan stratégique patrimonial a été établi, dans le cadre l'étude d'avant-projet, à 91,9 millions de francs suisses (95,53 millions de dollars), soit 18,11 % du coût estimatif de base. Le Comité constate que l'on est passé d'un pourcentage fixe à un montant découlant d'une analyse des risques. Il note cependant que, dans son rapport sur les projets d'équipement, de modernisation et de construction dans les organismes des Nations Unies (JIU/REP/2014/3), le Corps commun d'inspection a indiqué que le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets recommandait de prévoir une provision pour éventualités de 6 % à 12 % environ dans le cahier des charges afin de couvrir les éléments imprévus et inconnus. La provision totale de 18,11 % était plus élevée que ce que le Bureau recommandait. L'Administration a fait valoir que l'Organisation effectuait périodiquement des comparaisons entre ses pratiques et celles d'autres entités mais que ces comparaisons et l'acceptation de recommandations ne seraient envisagées que s'il y avait lieu.

29. L'Administration a indiqué qu'il n'existait pas de norme ou de barème à proprement parler sur le marché et que les publications commerciales, qui reposaient sur des moyennes, étaient obsolètes. Elle a ajouté que les prévisions de coûts établies au stade des études techniques avaient été calculées à partir de données effectives et en tenant compte du jugement professionnel et de l'opinion du consultant.

30. Sachant qu'il existe un certain nombre de manuels, modèles et normes d'établissement des coûts concernant ce type de projet de construction et qu'il appartient à l'Organisation de choisir elle-même la base de référence de ses prévisions de dépenses, compte tenu de la nature et de la complexité du projet et des problèmes liés au lieu d'exécution du projet, le Comité fait remarquer qu'il importe de disposer d'une base claire et objective pour établir ces prévisions. C'est pourquoi les estimations et le montant des provisions à constituer au titre des frais généraux et de la marge de profit, des honoraires de consultant et des éventualités devraient être affinés et reposer de préférence sur les directives de la profession ou les normes arrêtées par les organismes internationalement reconnus de normalisation, et majorés en toute transparence en fonction du lieu d'exécution du projet, le cas échéant. Le processus gagnerait ainsi en transparence et en objectivité et renforcerait l'assurance de la fiabilité financière des prévisions de dépenses.

5. Autorisations et approbations locales

31. L'Administration a informé le Comité que, conformément au précédent créé par tous les autres projets menés à sa connaissance par les organisations internationales à Genève et par les projets antérieurs mis en œuvre au Palais des Nations, l'Office des Nations Unies à Genève comptait soumettre volontairement les documents nécessaires à l'obtention des permis de construire pour veiller à ce que les règles et normes locales, en particulier celles relatives à la sécurité incendie, à la sécurité des personnes et au raccordement aux équipements collectifs, soient

bien respectées. Selon la réglementation du canton de Genève, les demandes d'autorisation de construire doivent être assorties d'informations techniques détaillées à la fin de la phase des études de conception détaillée et de conception technique. Il est prévu que la demande soit déposée début 2016. Un groupe opérationnel ayant principalement un rôle de coordination dans le cadre de la mise en œuvre du plan stratégique patrimonial a été placé auprès de la Mission suisse et de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales.

32. Il sera nécessaire d'obtenir des dérogations aux règles de zonage pour la construction du nouveau bâtiment. De telles dérogations ne pouvant être accordées qu'après le dépôt de la demande officielle de permis de construire, une autorisation préliminaire a été obtenue auprès des autorités locales pour veiller à ce que le projet en cours d'élaboration soit approuvé une fois que la demande de permis aura été soumise. La décision d'autorisation est en général rendue dans un délai de 8 à 12 mois. Selon le dernier point sur l'état d'avancement des activités, la phase des études de conception détaillée et de conception technique devrait être achevée en octobre 2016. Ce n'est qu'alors que la procédure d'appel d'offres pourra débiter. Il est proposé que les travaux de construction démarrent en mai 2017. Or, si la demande d'autorisation de construire auprès des autorités locales ne peut être déposée qu'après octobre 2016 et même à supposer que les autorisations soient délivrées dans les 60 jours, il semble optimiste de tableur sur un démarrage du projet en mai 2017.

33. Tout en admettant que le calendrier du projet est ambitieux, l'Administration a précisé que deux mesures seraient prises pour respecter les échéances. Premièrement, des réunions informelles seront organisées avec les différents responsables locaux pendant la phase de conception pour veiller à ce que les études de conception soient élaborées dans le respect de la réglementation locale. Deuxièmement, une demande d'autorisation de construire sera présentée à titre volontaire après l'achèvement des études de conception détaillée. La procédure de demande de permis de construire coïncidera par conséquent avec la procédure d'appel d'offres afin que le permis soit obtenu à temps pour commencer les travaux de construction en mai 2017.

6. Budget

34. Le coût du plan stratégique patrimonial s'élève actuellement à 836,5 millions de francs suisses (869,5 millions de dollars). Sur ce total, 400 millions de francs suisses (415,8 millions de dollars) devraient être financés par un prêt sans intérêt consenti par le pays hôte. Les montants du prêt affecté aux travaux de construction et du prêt pour les travaux de rénovation s'établissent à respectivement 125 millions de francs suisses (129,9 millions de dollars) et 275 millions de francs suisses (285,9 millions de dollars) et doivent faire l'objet d'un remboursement étalé sur une période de 50 ans à compter de 2019 pour le premier et de 30 ans à compter de 2023 pour le second. Le solde du coût du projet devrait être financé par les contributions des États Membres. Trois modalités différentes sont envisagées : une mise en recouvrement initiale, une mise en recouvrement en fonction des dépenses engagées ou une combinaison de ces deux formules. Le détail de ces modalités doit encore être arrêté. D'autres sources de financement sont également à l'étude.

Contributions volontaires des États Membres

35. Le Comité a constaté que les travaux de rénovation de la salle de conférence I financés par le Turkménistan étaient achevés, que les études de conception relatives à la rénovation de la salle de conférence XVII devant être financée par les Émirats arabes unis étaient terminées et que les travaux étaient engagés et devraient s'achever en 2016. Ces deux chantiers ont été exclus du champ du plan stratégique patrimonial. Par ailleurs, le Qatar a fait réaliser des études en vue de la rénovation de la salle de conférence XIX, mais les travaux n'ont pas encore commencé.

36. L'Office des Nations Unies à Genève a informé le Comité que la Chine et un donateur privé avaient manifesté un intérêt, la première pour une salle de conférence et le second pour un centre d'accueil. Toutefois, aucun engagement ferme n'a encore été pris. Il a été précisé qu'au vu de l'expérience passée, les dons doivent être considérés essentiellement comme un moyen d'améliorer la qualité des salles de conférence par rapport aux prévisions du plan stratégique patrimonial. Cela étant, ces dons pourraient de fait servir à financer certains éléments qui sont actuellement prévus dans les études de conception et pourraient donc être écartés du champ du projet à l'avenir.

37. Le Comité a noté qu'il serait de plus en plus difficile, à mesure de l'avancement du projet, d'en modifier la portée, en particulier après l'attribution des marchés de construction. Par conséquent, un travail constant de coordination sera nécessaire.

Contributions volontaires du secteur privé

38. L'Office des Nations Unies à Genève a informé le Comité que des discussions avaient été engagées au niveau du Directeur général sur la question des contributions émanant du secteur privé. Pour avancer sur ce terrain, il convient de ne plus seulement faire connaître le projet et de susciter le concours du secteur privé mais également de formuler des projets de dons concrets. À cette fin, la compilation des projets de dons potentiels pouvant servir à appuyer l'action d'appel de fonds est en cours d'établissement. Une fois que des projets spécifiques auront été élaborés et que le projet aura été approuvé par l'Assemblée générale, la phase suivante de la collaboration avec le secteur privé pourra être lancée afin de mobiliser des ressources privées.

Valorisation du patrimoine foncier de l'ONU

39. Dans le cadre de la recherche d'autres modes de financement en vue de réduire le coût du plan stratégique patrimonial pour les États Membres, le patrimoine foncier de l'ONU a été passé en revue et un certain nombre de parcelles de terrain ont été recensées qui sont susceptibles de constituer une source de revenus. Il s'agit notamment de deux terrains qui sont loués l'un au Club international de tennis et l'autre à la Fondation de l'École internationale de Genève, ainsi que de trois parcelles qui se trouvent à l'extérieur du périmètre du Palais des Nations. Le Secrétaire général a fait établir une estimation détaillée de la juste valeur de marché de ces parcelles selon trois cas de figure : vente en une seule fois, location de longue durée avec droit de construire, une combinaison de ces deux modalités.

Affectation des revenus locatifs futurs

40. L'Office des Nations Unies à Genève touche à l'heure actuelle environ 1,2 million de dollars par an de revenus locatifs, montant inscrit à la rubrique des recettes diverses et restitué aux États Membres à la clôture de chaque exercice biennal. L'Administration a informé le Comité que les revenus locatifs futurs pourraient servir à compenser le remboursement des prêts ou à alimenter un fonds destiné à l'entretien général des bâtiments rénovés du Palais des Nations. Cette question est à l'étude au Secrétariat.

Réutilisation du mobilier existant

41. Pour réduire le besoin de mobilier neuf, le mobilier de bureau existant devrait être réutilisé dans toute la mesure possible. Ainsi, après avoir procédé à un inventaire du mobilier (mobilier de bureau, chaises de bureau, sièges pour visiteurs, classeurs à tiroirs, etc.), l'Office des Nations Unies à Genève a estimé pouvoir réutiliser jusqu'à 50 % du mobilier et jusqu'à 80 % des chaises.

42. Selon les prévisions de dépenses, le montant à prévoir au titre du mobilier s'élève à 11,44 millions de francs suisses (11,89 millions de dollars). Il a été demandé à l'Office des Nations Unies à Genève de préciser au Comité si les besoins en mobilier neuf indiqués dans les prévisions de dépenses avaient été calculés après avoir procédé à une comparaison entre le prix d'achat de nouveau mobilier et le coût du démontage, de l'entreposage et du remontage du mobilier existant et si un comité avait été constitué pour procéder à une telle analyse. L'Office a informé le Comité que les besoins en mobilier neuf avaient été déterminés lors de l'étude de faisabilité et des études de conception générale et qu'il avait été tenu compte de l'espace fonctionnel nécessaire et des contraintes de coûts. Une analyse détaillée visant à déterminer quel mobilier peut être réutilisé et dans quel espace est en cours. Pour les bâtiments existants, l'aménagement hybride des espaces de bureaux a été retenu et la plupart du mobilier acheté récemment, des sièges ergonomiques et du mobilier historique devraient être réutilisés. Si aucun comité n'a été formellement constitué pour procéder à une analyse comparative, l'équipe du plan stratégique patrimonial a travaillé en étroite collaboration avec les architectes pour parvenir à une solution optimale sur les plans de la fonctionnalité et de la rentabilité. Le mobilier ancien qui n'est plus nécessaire sera réutilisé dans d'autres bâtiments de l'ONU, donné, vendu aux enchères ou encore liquidé conformément aux règles de l'Organisation.

43. L'Administration a ajouté qu'une stratégie de gestion des biens était en cours de discussion devant l'Assemblée générale dans le cadre de l'examen stratégique des biens immobiliers.

Mise en place d'un fonds d'amortissement pour financer l'entretien futur du bâtiment

44. L'expérience acquise lors de la mise en œuvre du plan-cadre d'équipement relativement à la gestion des biens fondée sur le cycle de vie a notamment montré qu'il était nécessaire d'élaborer une stratégie de gestion des biens qui soit intégrée dans le dispositif d'entretien courant. Dans la mesure où l'Organisation n'a pas créé de fonds d'amortissement pour financer les coûts de maintenance et d'amélioration et que le budget des activités de gestion des installations reste un élément parmi de nombreux autres du budget du Département de la gestion, elle n'a jamais eu les

moyens financiers suffisants de prendre en charge les coûts liés à la prévention de la détérioration du bâtiment d'année en année. Par conséquent, elle a proposé de mettre en place un fonds d'amortissement réservé destiné à assurer le financement de la maintenance. L'Administration a informé le Comité qu'un tel dispositif était actuellement à l'étude.

Augmentation des prévisions de dépenses

45. Le montant estimatif du projet, qui s'élevait initialement à 618 millions de francs suisses en 2011, a augmenté pour s'établir à 837 millions de francs suisses en 2014. Ce surcoût de 219 millions de francs suisses correspond principalement aux travaux de construction supplémentaires destinés à remédier à des insuffisances structurelles (essentiellement dans les bâtiments E et S) qui ont été mises en évidence ultérieurement. Les tranches du projet qui ont été actualisées depuis les études d'esquisse de 2011 sont les honoraires des consultants, les frais d'assurance, le contrôle de la qualité, les honoraires d'étude des consultants, les provisions pour imprévus et la hausse annuelle des prix.

46. L'Office des Nations Unies à Genève a été invité à préciser au Comité s'il avait veillé à ce que tous les coûts connexes soient convenablement pris en compte dans cette augmentation et à ce que les prévisions de dépenses du projet ne connaissent pas d'autre hausse notable.

47. L'Office des Nations Unies à Genève a expliqué que les coûts connexes avaient été analysés au stade des études de faisabilité technique et de conception. On estime qu'un montant de 52 998 300 francs suisses (55 091 788 dollars), hors provisions pour imprévus et hausse des prix, sera nécessaire pendant la période allant de 2016 à 2023 pour financer le coût des prestations connexes, lesquelles comprennent les activités directement liées au projet (coût du mobilier de bureau, coûts de déménagement dans les locaux transitoires puis dans les nouveaux locaux, coûts de nettoyage, de reconfiguration et d'équipement). Il a été précisé que les travaux de rénovation de la salle de conférence devant être financés par le Qatar, qui avaient été exclus du champ et du budget 2014 du plan stratégique patrimonial, ont depuis été réintégrés dans le budget, car il n'est pas certain que le pays en question donne suite à ce projet. Ensemble, les ajouts et les suppressions de travaux correspondant à ces salles ont eu pour effet d'augmenter légèrement le coût global du plan stratégique patrimonial. Les installations prévues dans les études de conception dont le financement sera assuré par des dons futurs seront supprimées du champ et du budget du plan stratégique patrimonial.

48. Le Comité relève que, si une politique relative à l'acceptation de dons pour le plan stratégique patrimonial a été élaborée afin d'assurer la budgétisation et la comptabilisation des travaux devant être réalisés grâce aux dons et aux contributions volontaires, il reste nécessaire de mettre en place une politique détaillant plus précisément les modalités selon lesquelles l'inclusion et l'exclusion des projets financés dans ces conditions doivent être prises en compte dans le budget et dans les prévisions de dépenses relatives au plan stratégique patrimonial. L'Administration a convenu avec le Comité que les modifications discrétionnaires ne devraient pas être acceptées au stade de la construction.

49. Le Comité prend note des mesures prises par l'Administration pour dégager d'autres sources de financement et de l'assurance générale donnée par l'équipe du plan stratégique patrimonial que les coûts connexes comprennent toutes les activités

directement liées au projet, compte tenu des enseignements tirés de la mise en œuvre du plan-cadre d'équipement dans toute la mesure applicable. Néanmoins, il souligne qu'il est essentiel non seulement de suivre les autres sources de financement susceptibles de renforcer les moyens disponibles mais également de contrôler les risques de dérive du projet qui pourraient entraîner un dérapage des dépenses.

50. L'Administration a indiqué qu'un projet de politique relative aux dons avait été présenté dans le dernier rapport d'étape du Secrétaire général sur le plan stratégique patrimonial (A/70/394 et Corr.1) et qu'en cas d'approbation par l'Assemblée générale, il servirait de cadre pour gérer les futurs dons susceptibles de contribuer à compenser les coûts du projet. Au fil du temps, les donateurs potentiels seront orientés vers les projets qui ne sont pas encore en construction afin d'éviter de retarder l'ensemble des travaux ou de perturber l'entrepreneur. Un fonds destiné à l'entretien des bâtiments est également proposé dans le cadre de la politique relative aux dons.

7. Gouvernance du projet

Dispositif de gouvernance

51. Les principaux organes du projet de dispositif de gouvernance sont le Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève, en qualité de maître d'ouvrage, le Directeur de l'administration de l'Office, le directeur de projet, le Conseil consultatif, le Comité directeur et le cabinet indépendant de gestion des risques.

52. Un Conseil consultatif provisoire a été constitué et un président a été nommé à titre provisoire pour fournir en toute indépendance et impartialité au Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève des conseils sur les questions survenant au cours de l'exécution du projet, en veillant particulièrement à ce que le projet atteigne les objectifs approuvés. Un Comité directeur a également été créé pour assurer la supervision du projet et de son exécution ainsi que pour apporter un appui au Directeur général en donnant des conseils et des orientations sur les décisions à prendre relativement aux études techniques, aux travaux, au budget et aux modifications du cahier des charges.

53. Le Comité a constaté ce qui suit :

a) Les mandats du Conseil consultatif et du Comité directeur ne donnent que des informations extrêmement préliminaires sur leurs rôles et leurs attributions. Ces organes ont vocation non seulement à jouer un rôle consultatif mais également à assurer la direction générale du projet. Or, leurs missions, rôles et attributions ne sont pas clairement définis et doivent être davantage précisés. En l'état actuel, les mandats donnent une impression de chevauchement entre les compétences, les rôles et les attributions. On relève également un manque de clarté quant aux rôles que ces organes jouent en ce qui concerne les modifications du cahier des charges, les demandes de modification et les dépenses imprévues;

b) L'appui juridique est assuré par le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat à New York. L'Administration a informé le Comité qu'elle cherchait à retenir les services spécialisés d'un cabinet juridique local dans le cadre du plan stratégique patrimonial. Cette mesure doit être prise rapidement afin d'éviter que le projet ne pâtisse de carences susceptibles de résulter d'une méconnaissance des

obligations réglementaires locales et de respecter le calendrier strict fixé pour les activités relatives aux achats et aux marchés.

54. L'Administration a indiqué que la définition des mandats du Conseil consultatif et du Comité directeur avait été guidée par le souci de mettre en place une structure de gouvernance complémentaire capable de fournir des conseils au maître d'ouvrage. Le Comité directeur dispose notamment du savoir-faire technique spécialisé des membres provenant du Siège de l'Organisation.

55. Le Comité note que, pour autant que les rôles et attributions du Conseil consultatif et du Comité directeur soient clairement définis et que des orientations techniques soient fournies, la structure de gouvernance mise en place est suffisante pour assurer la bonne direction du projet. Toutefois, seul l'avenir permettra d'apprécier l'efficacité du fonctionnement de ces organes.

Contrôles internes

56. Les mécanismes de contrôle interne sont indispensables pour veiller à ce que le projet soit mené à bien dans le respect du calendrier et du budget. Un mécanisme a été institué pour valider les changements susceptibles d'être jugés nécessaires pendant les phases de conception et de construction avant qu'ils ne soient soumis au Comité directeur.

57. Un certain nombre de retards sont déjà intervenus dans la réalisation d'activités essentielles telles que l'achèvement du schéma directeur des études techniques (28 jours) et des études de conception générale (45 jours) ainsi que le commencement des études de conception détaillée correspondant à la phase I de construction du nouveau bâtiment (42 jours) et à la phase II de rénovation (56 jours). De même, il ressort de l'analyse des prestations à fournir en matière de gestion de programme que des retards allant de 8 à 30 jours sont intervenus dans l'achèvement des tâches prescrites et que les échéances ont dû être repoussées. Il n'est pas exclu que le cahier des charges évolue à l'avenir dans la mesure où la période de mise en œuvre du projet s'étale sur plusieurs années pendant lesquelles les spécifications et les priorités peuvent être amenées à changer. Cette caractéristique fait ressortir à quel point il est impératif de disposer d'un mécanisme de contrôle interne permettant de réduire l'incidence générale de telles modifications sur le budget et le calendrier du projet.

58. Le Comité a noté que l'élaboration d'un manuel de projet était en cours. Un manuel actualisé est important pour le contrôle interne et extrêmement utile pour fournir des informations sur un certain nombre de questions essentielles telles que les justifications, les procédures et les mécanismes adoptés pour les changements liés au cahier des charges, au budget et au calendrier du projet.

59. L'Administration a indiqué que des mesures étaient actuellement prises pour mettre en place des mécanismes solides destinés à contrôler le projet grâce au manuel de projet, au système d'information sur la gestion des projets, aux comptes rendus mensuels, au recrutement de l'équipe de projet, aux mandats des organes de gouvernance, à la gestion active du marché de conception et à l'amélioration de la qualité du plan de gestion.

8. Concertation avec les parties prenantes

Gestion souple de l'espace de travail

60. Dans le cadre des études de conception, l'équipe du plan stratégique patrimonial avait analysé la mise en œuvre matérielle et la faisabilité de la gestion souple de l'espace de travail dans les bâtiments nouveaux et existants. En avril 2015, le Conseil du personnel a interrogé les fonctionnaires en poste à Genève pour connaître leurs modalités de travail et leur rapport à l'espace de travail. Au total, 991 fonctionnaires sur 3 500 ont répondu à l'enquête. Il ressort de ce sondage que les fonctionnaires ont une expérience très négative du travail en bureaux paysagés et en bureaux partagés, qu'il s'agisse de pouvoir collaborer étroitement avec les collègues, de communiquer facilement ou de travailler sans être inutilement dérangés. Le Conseil du personnel a conclu que ce type d'organisation semblait davantage de nature à générer du stress, à entraîner une augmentation des congés maladie, à accroître les tensions et les conflits au travail et à faire baisser la productivité. Les problèmes de concentration ainsi que le manque d'intimité visuelle et sonore ont été cités comme des inconvénients des espaces de travail paysagers. Par ailleurs, l'enquête a fait apparaître un désir de personnalisation des espaces de travail. Le Conseil du personnel estime qu'un espace de travail à la fois individuel et partagé serait la meilleure solution en termes de rentabilité et de productivité à l'Office des Nations Unies à Genève à moyen et long terme.

61. Le Comité a également noté que la solution hybride mise en œuvre dans les bâtiments existants était limitée par les besoins de la climatisation et de la ventilation forcée, une nécessité lorsque les cloisons sont abattues et que les espaces partagés dépassent en taille l'espace initialement occupé par quatre bureaux. L'installation d'un système central de climatisation dans les bâtiments existants n'avait pas été prévue dans le budget initial et n'est pas envisageable dans la conception actuelle. Sachant que les bâtiments existants ne seront par conséquent pas aussi ouverts ou souples que le nouveau bâtiment, il ne sera pas aisé à l'avenir de passer à des stratégies plus souples de gestion de l'espace de travail.

62. L'Administration a expliqué que la faisabilité de la stratégie de gestion souple de l'espace de travail était en cours d'examen et que la stratégie d'aménagement de l'espace adoptée dans le cadre du plan stratégique patrimonial prévoyait des solutions modulaires pour pouvoir aménager des bureaux partagés dans les parties qui le permettent. Elle a ajouté que l'équipe de projet poursuivrait ses intenses consultations avec toutes les parties prenantes afin de trouver des solutions de gestion optimale de l'espace dans les limites du projet et dans le cadre des objectifs fixés pour optimiser l'usage de l'espace.

63. Le Comité observe que la bonne mise en œuvre d'une stratégie de gestion souple de l'espace passerait par d'importantes mesures de gestion du changement et par un engagement manifeste de la haute direction. À cette fin, la stratégie de gestion souple de l'espace et les initiatives de gestion du changement devraient notamment viser à collaborer avec les membres du personnel et à prendre en compte leurs propositions d'aménagement dans toute la mesure du possible. Lorsque de telles modifications ne sont pas faisables, les fonctionnaires pourraient en être informés de façon à ce qu'ils soient associés au changement.

Continuité de l'activité

64. L'un des objectifs les plus importants du plan stratégique patrimonial est de prévoir des installations de conférence modernes et opérationnelles qui puissent répondre aux besoins actuels et futurs de l'ONU tout en offrant aux représentants et aux fonctionnaires un environnement sûr, salubre et fonctionnel. L'objectif principal de la rénovation des installations de conférence est essentiellement double : il s'agit, d'une part, d'assurer et de garantir la continuité du fonctionnement et des opérations, c'est-à-dire le maintien des activités courantes au Palais des Nations, et, d'autre part, de perfectionner les réseaux d'information et de communication existants, les moyens de radiodiffusion et les systèmes de conférence pour les mettre en conformité avec les normes en vigueur.

65. Parmi ses principaux clients, l'Office des Nations Unies à Genève compte l'Organisation internationale du Travail (OIT), dont la Conférence internationale du Travail attire quelque 5 000 délégués au Palais des Nations, ainsi que l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), dont l'Assemblée mondiale de la Santé réunit environ 3 000 représentants. Et l'OIT et l'OMS s'inquiètent de la disponibilité des salles pendant les travaux de rénovation, car il leur sera difficile de trouver des solutions de remplacement à Genève. Dans l'éventualité où elles doivent organiser ces réunions en dehors de la ville, ces deux organisations auront besoin d'un préavis de deux à trois ans.

66. Le Comité a noté que les modalités relatives à la disponibilité des installations de conférence n'ont pas encore été précisées. Cette question doit être réglée rapidement afin soit de garantir la disponibilité des installations nécessaires à l'Office des Nations Unies à Genève soit de donner suffisamment de temps à ces organisations pour prendre d'autres dispositions.

67. L'Administration a reconnu qu'il était important de prévoir une stratégie de continuité de l'activité et indiqué qu'elle en élaborerait une en temps utile.

9. Achats et marchés*Stratégie d'achat*

68. L'équipe du plan stratégique patrimonial est sur le point d'entamer les préparatifs du dossier d'appel d'offres. Au cours de la vérification, l'Office des Nations Unies à Genève a été invité à informer le Comité de la manière dont l'Administration compte gérer les questions liées aux achats afin d'obtenir un rapport qualité-prix optimal.

69. L'Administration a indiqué au Comité qu'elle réfléchissait actuellement à la meilleure stratégie d'achat et de passation des marchés pour l'ensemble du projet, y compris la construction du nouveau bâtiment. Pour veiller à ce que les marchés de construction soient conformes aux normes du secteur et permettent une mise en concurrence internationale ouverte et transparente, elle a proposé d'adapter les contrats-types de construction de la Fédération internationale des ingénieurs-conseils, qui sont reconnus et utilisés dans le monde entier, en y apportant les modifications qui s'imposent pour les mettre en conformité avec les textes et les règles d'achat de l'Organisation. Les demandes de modification seraient réduites au strict minimum pour veiller à ce que les prestations de conception et le dossier d'appel d'offres soient de haute qualité, bien coordonnés et sans ambiguïté, que les avis des parties prenantes soient bien pris en compte et que les attentes soient

gérées. Pour le nouveau bâtiment, les études de conception seront terminées avant l'attribution du marché de construction. Si l'achèvement des études techniques demandera sans doute encore du temps, cette solution devrait néanmoins permettre de mieux contrôler les prix en amont par rapport à la méthode retenue pour le plan-cadre d'équipement. Pour les travaux de rénovation, une évaluation est en cours pour savoir quelle méthode retenir, celle du marché de conception-soumission-construction ou du marché de conception-construction. Ces deux méthodes auraient le mérite de réduire le nombre de demandes de modification par rapport au plan-cadre d'équipement.

70. L'Administration a également confirmé au Comité que l'article 5.12 du Règlement financier et règles de gestion financière de l'ONU, qui énonce les principes généraux devant être dûment pris en considération dans l'exercice des fonctions d'achat de l'Organisation, à savoir : a) rapport qualité/prix optimal; b) équité, intégrité et transparence; c) mise en concurrence internationale effective; d) intérêt de l'Organisation, ainsi que le chapitre 4 du Manuel des achats de l'ONU relatif aux normes de déontologie en matière d'achat seraient respectés. Elle a ajouté que les dispositions du Manuel relatives aux garanties (garanties de bonne exécution et de paiement, protection financière en cas de défaillance comme les pénalités) seraient reprises dans les contrats. Comme l'a recommandé le Corps commun d'inspection, une autre bonne pratique serait d'inclure des notes de pratiques et des diagrammes sur les processus du projet comme annexes au contrat. Actuellement, tous les documents contractuels sont en cours d'examen par le Bureau des affaires juridiques.

71. Le Comité prend acte des mesures prises et des assurances données par l'Administration relativement à sa stratégie d'achat.

Examen des contrats en cours

72. Le plan stratégique patrimonial en est toujours au stade de la planification et les travaux de construction et de rénovation n'ont pas encore démarré. On trouvera un récapitulatif des contrats en cours au tableau 2 ci-après.

Tableau 2

Contrats en cours dans le cadre du plan stratégique patrimonial

| <i>Numéro et date d'entrée en vigueur du contrat</i> | <i>Objet du contrat</i> |
|--|--|
| UNOG-25/2012, 12 novembre 2012 | Services de gestion de programme |
| UNOG-24/2013, 11 novembre 2013 | Services indépendants de gestion des risques |
| UNOG-62/2014, 4 août 2014 | Services de génie civil et d'ingénierie des structures |
| UNOG-75/2014, 3 février 2015 | Services d'évaluation des substances dangereuses par intrusion |
| UNOG-54/2014, 15 octobre 2014 | Services de conception générale et spécialisée |

73. Le Comité a noté ce qui suit :

a) Il y a eu un retard de 8 à 46 jours dans la fourniture des prestations prévues dans le contrat de services de gestion de programme. Le contrat ne prévoit aucune clause de dommages-intérêts. Le prestataire a imputé le retard au nouveau calendrier convenu avec l'équipe du plan stratégique patrimonial qui prévoit une prolongation des délais d'exécution du marché. L'Administration a informé le Comité qu'elle avait retenu le paiement de la facture et examinait les circonstances du retard;

b) Une proposition a été présentée au Comité des marchés du Siège en vue de l'attribution d'un contrat pour la fourniture de services de gestion de programme à une coentreprise constituée par deux cabinets de conseil. Le Comité des marchés s'est inquiété de l'attribution d'un marché à une coentreprise qui n'existait pas à l'époque et ne figurait pas sur le registre des fournisseurs de l'ONU. La nouvelle entreprise n'ayant aucun antécédent et l'Organisation ne possédant aucune information financière, il existait des risques en cas d'exécution partielle ou de non-exécution des prestations. Par conséquent, le Comité des marchés a notamment recommandé que le niveau des fonds propres de la coentreprise soit au moins égal à 50 % du montant plafond de la phase I (698 981 euros). Toutefois, le fournisseur n'ayant pas accepté cette condition, l'Office des Nations Unies à Genève a demandé l'autorisation de la lever. La demande de l'Office a été approuvée par le Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui le 10 octobre 2012, aux motifs que les risques étaient limités dans la mesure où il s'agissait d'un marché de services de conseil et non d'un marché de travaux, que des dispositions avaient été prises pour atténuer les risques et qu'il était nécessaire de commencer les activités le plus vite possible pour respecter les délais fixés;

c) Il y a eu un retard de 7 à 205 jours dans la fourniture des prestations prévues dans le contrat de services de génie civil et d'ingénierie des structures. Le contrat ne prévoit aucune clause de dommages-intérêts. Le prestataire a imputé le retard à la décision prise par l'Office des Nations Unies à Genève d'attendre les recommandations du bureau d'études sur l'emplacement exact où devaient être pratiqués les tests;

d) Il y a eu un retard de plus de quatre mois dans la présentation du rapport final établi par le consultant titulaire du contrat portant sur le diagnostic des substances dangereuses. Là encore, le contrat ne prévoit aucune clause de dommages-intérêts. L'Office des Nations Unies à Genève a expliqué que le délai de présentation du rapport avait été prorogé en raison de la nécessité de procéder à des évaluations et tests supplémentaires;

e) Il y a eu un retard de 3 à 56 jours dans la fourniture des prestations prévues dans le contrat de services de conception générale et spécialisée. Le prestataire a imputé le retard à la nécessité de prendre en compte des éléments d'information de fond qui lui ont été communiqués ultérieurement. L'Office des Nations Unies à Genève a expliqué que les prestations en question étaient des documents dynamiques devant être actualisés régulièrement jusqu'à l'achèvement du projet;

f) Le marché portant sur la fourniture de services de conception générale et spécialisée prévoit également une clause limitant la responsabilité totale du consultant à l'égard de l'ONU à 20 millions de francs suisses, ce qui constitue un

écart par rapport aux conditions générales des contrats de l'Organisation. L'Administration a informé le Comité que cette limitation de responsabilité avait été demandée par le prestataire et qu'elle avait fait l'objet d'intenses consultations entre l'Office des Nations Unies à Genève, le Bureau des affaires juridiques et le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité.

74. L'Administration a indiqué que le Manuel des achats de l'ONU ne prévoyait pas l'insertion obligatoire d'une clause de dommages-intérêts dans les contrats. Elle a ajouté que l'exécution tardive des prestations prévues dans les contrats portant sur les évaluations n'avait pas d'incidence sur le calendrier général du projet et qu'il n'aurait pas été possible de calculer le montant des pertes résultant d'un tel retard. S'agissant de la limitation de responsabilité, l'Administration a expliqué qu'il arrivait que les prestataires n'acceptent pas les conditions générales des contrats de l'ONU et que l'Organisation devait peser les risques, les responsabilités et les coûts avant de déterminer si une telle clause était acceptable.

75. Le Comité relève qu'aux termes de la règle 105.18 du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'ONU, les contrats écrits doivent notamment spécifier les conditions d'exécution, y compris les conditions générales des contrats de l'Organisation et les conséquences de l'inexécution. Le paragraphe 13.8.3 du Manuel des achats de l'ONU dispose que la clause de dommages-intérêts libératoires et les garanties de bonne exécution sont des éléments devant figurer dans les contrats. Selon l'alinéa 3) du paragraphe 9.35 du Manuel des achats, une clause de dommages-intérêts peut être insérée dans le but « de garantir une bonne exécution du marché par le fournisseur » et « d'éviter de longs litiges concernant le montant des dommages réels une fois que la partie lésée peut apporter la preuve d'une rupture de contrat ». Aux termes de l'alinéa 2) du même paragraphe, le montant des dommages-intérêts correspond en général à un pourcentage fixe du montant du marché par jour ou par semaine ou toute période de temps au cas où le travail n'est pas achevé ou les biens ou services ne sont pas livrés, à concurrence d'un pourcentage maximum raisonnable du montant du marché, normalement au plus égal à 10 %. La clause de dommages-intérêts doit dans la mesure du possible être assortie d'autres clauses (garantie de bonne exécution, notamment) afin de préserver les intérêts économiques de l'Organisation.

76. Il résulte clairement de la lecture conjointe de ces dispositions qu'il est nécessaire d'insérer de telles clauses dans les contrats (en particulier ceux portant sur des projets de grande valeur) afin de préserver les intérêts de l'Organisation en cas de non-respect du contrat par les prestataires et de dissuader ces derniers de ne pas exécuter leurs obligations. La méthode de calcul des dommages-intérêts repose sur l'ampleur du retard imputable au prestataire et n'a pas de rapport avec l'incidence dudit retard sur le calendrier du projet dans son ensemble. En outre, compte tenu du montant des marchés en cause, l'Organisation devrait être en mesure de tirer parti de son influence pour convaincre les prestataires d'accepter les conditions générales des contrats de l'ONU, lesquelles sont elles-mêmes inspirées des bonnes pratiques internationales. Par conséquent, si l'insertion de telles dispositions n'est pas obligatoire, leur non-insertion devrait être l'exception dans la mesure en particulier où les retards, comme c'est déjà le cas, peuvent à terme entraîner des dépassements de délais et de coûts, compte tenu du calendrier ambitieux fixé pour l'exécution du projet. À ce stade, seuls des marchés de conseil ont été conclus. Le risque sera plus élevé lors de la passation des marchés de construction et de rénovation. Le Comité observe par conséquent un important

décalage entre la stratégie d'achat et les assurances données quant au respect des dispositions du Règlement financier et règles de gestion financière et du Manuel des achats de l'ONU et l'application de ces textes dans la pratique, ce qui compromet la capacité de l'Organisation de protéger ses intérêts en cas de non-exécution de leurs obligations par les prestataires.

77. L'Administration a indiqué que l'équipe du plan stratégique patrimonial travaillait actuellement à l'élaboration de la stratégie globale d'achat et que le recours aux dérogations au Manuel des achats et au Règlement financier et règles de gestion financière serait limité aux cas strictement nécessaires à la réalisation des objectifs du projet.

10. Gestion des risques

78. Projet prévoyant des travaux de construction et de rénovation de grande ampleur, le plan stratégique patrimonial comporte une grande variété de risques. Aussi devient-il crucial de mettre prioritairement l'accent sur l'évaluation et l'atténuation des risques. Un cabinet de gestion des risques a été engagé depuis 2013 pour évaluer et analyser les risques et proposer des mesures d'atténuation. Le cabinet de gestion de programme ainsi que le cabinet de gestion des risques s'emploient en permanence à recenser et à quantifier les risques et à veiller à ce que les mesures nécessaires soient prises pour en atténuer les effets.

79. À l'heure actuelle, les principaux risques recensés sont les suivants : a) la gestion de l'exposition aux risques de change, le financement et l'exécution du projet faisant intervenir deux monnaies, à savoir le franc suisse et le dollar des États-Unis; b) les risques liés à la stratégie de maintien en condition des actifs créés; c) les risques liés aux délais stricts qui supposent une coordination des actions menées par diverses parties liées; d) les risques liés à la maîtrise de la portée du projet, aux dépenses pour imprévus et à la gestion des ordres de modification; e) les risques liés à la protection et à la conservation des œuvres d'art.

80. Tout en étant consciente des risques précités, l'Administration a indiqué qu'il était trop tôt pour arrêter une stratégie définitive d'atténuation des risques dans la mesure où un certain nombre de facteurs restent encore inconnus à ce stade, notamment la monnaie à utiliser dans le calcul des crédits et des contributions que retiendront les États Membres dans le cadre du financement du projet. Elle a indiqué que les modifications discrétionnaires ne seraient pas acceptées au stade de la construction et que la conservation et la protection des œuvres d'art seraient dûment intégrées dans les études de conception détaillée. Elle a ajouté que des plans précis d'atténuation des risques étaient en cours d'élaboration pour tous les risques recensés dans l'inventaire des risques du projet.

D. Recommandations

81. Le Comité note que le plan stratégique patrimonial en est encore au stade de l'approbation. À partir de l'examen des activités menées jusqu'à présent, et dans le souci de renforcer la mise en œuvre à l'avenir et d'atténuer les risques, le Comité recommande que l'Administration :

a) Surveille l'exécution des diverses activités afin de réduire les retards au minimum et s'emploie activement à prendre les mesures correctives qui

s'imposent pour respecter les délais prévus sans sacrifier la qualité et l'étendue des résultats attendus;

b) Accélère les activités telles que l'élaboration de manuels de projet, y compris la procédure de gestion des changements, s'assure que les normes de sécurité sont prises en compte dès le stade de la conception et maintienne le dialogue avec toutes les parties prenantes afin d'assurer une transition sans heurt;

c) Élabore des plans précis d'atténuation des risques pour chaque domaine de risque répertorié afin que rien, pendant de la mise en œuvre du projet, ne vienne remettre en cause le budget ou le calendrier prévus;

d) Affine et actualise les prévisions budgétaires préliminaires sur la base des délais standard et d'une analyse en bonne et due forme des tarifs en se référant aux ouvrages de fixation des prix normalisés et aux directives relatives aux secteurs concernés établies par les organes de normalisation reconnus sur le plan international, affinées par localisation si nécessaire;

e) Mette en place une politique précisant en détail les modalités selon lesquelles l'inclusion et l'exclusion des projets financés par des dons ou des contributions volontaires sont prises en compte dans le budget et dans les prévisions de dépenses du plan stratégique patrimonial, en particulier lorsque le projet entre dans la phase de construction, et engage la réflexion sur les modalités de financement des dépenses d'entretien après l'achèvement du projet;

f) Précise les mandats du Conseil consultatif et du Comité directeur afin d'en clarifier les attributions et compétences respectives;

g) Consulte le personnel et les clients pour veiller à ce que le projet progresse sans heurt et perturbe le moins possible la fourniture des services essentiels;

h) Veille au respect des dispositions du Règlement financier et règles de gestion financière et du Manuel des achats de l'ONU afin de protéger les intérêts de l'Organisation, et réduise au minimum les dérogations. Lorsqu'une dérogation s'avère nécessaire, il convient de fournir une justification claire et transparente et d'obtenir l'autorisation des autorités compétentes.

82. L'Administration a informé le Comité qu'elle souscrivait aux recommandations et avait commencé à prendre les mesures recommandées, comme il est indiqué dans les réponses fournies aux observations figurant dans le corps du rapport.

E. Remerciements

83. Le Comité tient à remercier le Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève et ses collaborateurs de l'aide qu'ils ont apportée à ses équipes.

Le Contrôleur et Vérificateur général des comptes
de la République-Unie de Tanzanie,
Président du Comité
des commissaires aux comptes
(*Signé*) Mussa Juma **Assad**

Le Contrôleur et Vérificateur général des comptes
de l'Inde (Vérificateur principal)
(*Signé*) Shashi Kant **Sharma**

Le Contrôleur et Vérificateur général des comptes
du Royaume-Uni de Grande-Bretagne
et d'Irlande du Nord
(*Signé*) Sir Amyas C. E. **Morse**
