



Assemblée générale

Distr. générale
11 décembre 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**

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

Rapport du Comité consultatif sur les questions administratives et budgétaires

I. Introduction

1. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a examiné une version préliminaire du premier rapport que le Comité des commissaires aux comptes a présenté sur le plan stratégique patrimonial de l'Office des Nations Unies à Genève en application de la résolution 68/247 A (A/70/569). Il était également saisi d'une version préliminaire du rapport correspondant du Secrétaire général sur la suite donnée aux recommandations du Comité des commissaires aux comptes (A/70/585). Avant de procéder à l'examen de ces rapports, le Comité avait examiné le rapport du Secrétaire général sur le plan stratégique patrimonial de l'Office des Nations Unies à Genève (A/70/394 et Corr.1). Les observations et recommandations que le Comité a formulées sur ce sujet figurent dans son rapport (A/70/7/Add.8).

2. Lors de l'examen du rapport du Comité des commissaires aux comptes et du rapport du Secrétaire général sur la suite donnée aux recommandations du Comité des commissaires aux comptes, le Comité consultatif s'est entretenu avec les membres du Comité des opérations d'audit du Comité des commissaires aux comptes, ainsi qu'avec les représentants du Secrétaire général, qui lui ont fourni des éclaircissements et des compléments d'information avant de lui faire parvenir des réponses écrites le 8 décembre 2015.

3. Le Comité rappelle sa précédente communication au sujet du premier audit du plan stratégique patrimonial, dans laquelle il avait indiqué que l'audit porterait plus particulièrement sur 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 (A/70/569, par. 3).

II. Problèmes particuliers mentionnés dans les principales observations et recommandations du Comité des commissaires aux comptes

A. Activités envisagées et mises en œuvre en 2015

4. En ce qui concerne les activités du projet dont la réalisation était prévue en 2015, le Comité des commissaires aux comptes constate qu'une partie seulement des résultats concrets attendus ont été atteints et que des retards ont été pris dans la réalisation des prestations prévues (A/70/569, par. 11 à 14). Il note, en particulier, qu'il y a eu des lacunes en ce qui concerne le parti architectural et le schéma directeur des études techniques élaboré par l'entreprise de bâtiment ainsi qu'un manque de clarté en ce qui concerne la réalisation des études approfondies du site prévues. En outre, il remarque qu'un certain nombre de retards sont déjà intervenus dans la réalisation d'activités essentielles telles que : a) l'achèvement du schéma directeur des études techniques (28 jours) et du parti architectural (45 jours); b) le commencement de l'élaboration de l'avant-projet détaillé correspondant à la phase I de la construction du nouveau bâtiment (42 jours) et à la phase I de la rénovation (56 jours) (ibid., par. 57). Par ailleurs, la préparation des dossiers d'appels d'offres, initialement prévue pour 2015, a été reportée à mai 2016 (ibid., par. 11 et 12) (voir également A/69/417 et Corr.1, par. 104 et 117). Dans son rapport, le Comité des commissaires aux comptes recense également les principaux risques liés au projet, dont les risques liés aux délais stricts qui supposent une bonne coordination des actions menées par diverses parties liées (A/70/569, par. 79).

5. Dans son rapport, le Secrétaire général indique que, pour vérifier que les normes de qualité du parti architectural étaient pleinement respectées, l'élaboration de l'avant-projet détaillé du nouveau bâtiment et des rénovations a été reportée. Pour réduire ce retard, l'élaboration de l'avant-projet détaillé du nouveau bâtiment a été accélérée de sorte que les études techniques le concernant, qui font partie du chemin critique, puissent commencer le 28 septembre 2015. Selon le Secrétaire général, des stratégies d'atténuation visant à combler le retard sont en cours d'élaboration et semblent atteignables (A/70/585, par.3).

6. Ayant demandé des précisions, le Comité consultatif a été informé par les représentants du Secrétaire général que même s'il était initialement prévu que le parti architectural soit entièrement achevé avant le commencement de l'avant-projet détaillé, cette phase avait débuté pour le nouveau bâtiment avant l'acceptation du parti architectural global. Le Comité consultatif a également été informé que le parti architectural du nouveau bâtiment était achevé et accepté lorsque l'autorisation avait été délivrée. Toutefois, le parti architectural pour l'ensemble du projet n'avait toujours pas été accepté, la partie correspondant au volet de rénovation du projet n'étant pas prête. Le Comité consultatif a également été informé que, selon le Secrétaire général, il est possible de rattraper les semaines perdues à l'étape du parti architectural grâce à la mise en œuvre de techniques créatives permettant de réduire la durée de certaines activités. Toutefois, il a été signalé au Comité consultatif qu'il semblait difficile de respecter le calendrier global d'exécution du projet, que

d'autres retards étaient à prévoir et qu'il était hors de question de sacrifier la qualité pour gagner du temps.

7. Compte tenu du calendrier strict prévu pour le projet et des possibles dépassements de coûts résultant des retards pris dans l'exécution des activités, le Comité consultatif souscrit à la recommandation du Comité des commissaires aux comptes selon laquelle il convient de suivre l'exécution des activités afin de réduire au minimum les retards et de pouvoir prendre rapidement des mesures correctives pour respecter les délais fixés sans nuire à la qualité ni à la portée des réalisations prévues. Le Comité consultatif a examiné l'importance que revêt le respect du calendrier fixé dans son rapport sur l'exécution du plan stratégique patrimonial (A/70/7/Add.8, par. 10 et 31).

B. Prévisions de dépenses liées au projet

8. Le Comité consultatif rappelle que, conformément à la résolution 68/247 A de l'Assemblée générale (sect. V, par. 17), les prévisions de dépenses globales révisées concernant le plan stratégique patrimonial ont été estimées à 836,5 millions de francs suisses. Le Secrétaire général a indiqué que ce montant correspondait au coût total maximum du projet, et qu'il avait été décidé de prendre ce chiffre comme objectif (voir A/70/7/Add.8, par. 38).

9. Les observations du Comité des commissaires aux comptes concernant la méthode utilisée par l'Administration pour calculer les prévisions de dépenses liées au projet font l'objet des paragraphes 27 et 28 de son rapport (A/70/569). Le Comité note que les prévisions, qui se fondent sur une large étude d'avant projet, ont été communiquées par le bureau d'étude dans le cadre de la soumission de ladite étude et qu'elles pourraient être appelées à changer à mesure que celle-ci évoluera et que des données plus détaillées deviendront disponibles (ibid., par. 12 c) et 26). Il constate également que de nombreux éléments ont été calculés sur la base de données historiques et des conditions du marché local et n'ont pas été étayées par une analyse détaillée. Le Comité est d'avis que les prévisions de dépenses, y compris le montant des provisions à constituer au titre des coûts indirects et des profits, des honoraires de consultant et des imprévus, doivent être affinées et se fonder de préférence sur les directives appliquées par la profession ou les normes fixées par les organismes de normalisation reconnus sur le plan international, et qu'elles doivent pouvoir être ajustées du facteur d'emplacement, le cas échéant (ibid., par. 30).

10. Ayant demandé des précisions, le Comité consultatif a été informé par le Comité des commissaires aux comptes que les prévisions de dépenses pour les grands projets, tels que le plan stratégique patrimonial, doivent être calculées d'une manière empirique et transparente reposant sur des hypothèses qui sont expliquées. Ainsi, la première étape du calcul des prévisions de dépenses d'un projet consiste à déterminer le volume de travail nécessaire, en se fondant sur des données réelles tirées d'évaluations faites sur site et variant selon l'emplacement, puis à appliquer des coûts unitaires à chaque catégorie de travail. Les informations relatives à ces coûts sont souvent tirées de tarifs et de normes professionnels qui se trouvent généralement en libre accès ou sont publiées sur les sites Web des organismes de normalisation.

11. Le Comité consultatif a également été informé par le Comité des commissaires aux comptes que l'Administration est d'avis que les tarifs sont souvent périmés, trop génériques et ne correspondent pas aux besoins de l'Organisation des Nations Unies. Par conséquent, elle a préféré s'assurer les services d'un consultant spécialisé en matière de coûts. Les prévisions de dépenses de l'étape de conception ont été établies à partir de données réelles tirées de la base de données du consultant, complétées par les estimations et l'avis de celui-ci, lesquelles ont été par la suite vérifiées par l'équipe chargée du projet. Le Comité consultatif est d'avis que fonder des prévisions de dépenses uniquement sur des données internes et les estimations et l'avis professionnels d'un consultant ne constitue une méthode ni transparente ni vérifiable. Or, il est essentiel que les estimations soient établies en toute objectivité afin de rassurer les parties prenantes quant à leur solidité financière.

12. Dans son rapport, le Secrétaire général indique que des prévisions de dépenses faites par un consultant spécialiste en matière de coûts sur la base du coût réel de projets récents réalisés dans la région constituent la meilleure méthode pour un projet de cette ampleur et de cette complexité. Il précise notamment que les estimations actuelles constituent une base solide pour continuer d'affiner et d'actualiser les prévisions pendant la phase d'études techniques (A/70/585, par. 9).

13. Ayant demandé des précisions, le Comité consultatif a été informé par les représentants du Secrétaire général que les prévisions de dépenses relatives au projet se fondaient sur des données de qualité disponibles auprès de diverses sources ainsi que sur la connaissance des conditions locales et que les tarifs professionnels n'étaient utilisés qu'à titre de référence. Ainsi, le Comité a reçu des estimations de coût unitaire pour du béton, calculées selon deux méthodes différentes : l'une basée sur un tarif de référence (*Spon's Architects' and Builders' Price Book 2014*); l'autre sur les estimations réelles réalisées par le consultant pour le plan stratégique patrimonial. Les deux méthodes sont présentées dans le tableau ci-dessous.

Méthodes de fixation des prix pour le béton

Base de l'estimation	Description	Coût du mètre cube	
		Livres sterling	Francs suisses
<i>Spon's Architects' and Builders' Price Book 2014</i>	Béton prêt à l'emploi armé sur site	105	
	Ajustement compte tenu de l'inflation pour 2014 et 2015 : augmentation de 5 %	111	
	Ajustement de 30 % compte tenu de la différence de prix entre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et la Suisse	144	217
Estimation du consultant	Béton armé		250

14. Les représentants du Secrétaire général ont fait valoir que l'exemple ci-dessus montrait que le coût estimatif du béton calculé à partir des tarifs professionnels (soit 217 CHF/m³) était de 13 % inférieur à celui qui avait été calculé pour le plan stratégique patrimonial (250 CHF/m³). Le Comité consultatif a également été

informé que la méthode utilisant le tarif *Spon's Architects' and Builders' Price Book*, qui se fonde sur les informations disponibles, était comparativement plus facile à appliquer. Il n'en reste pas moins que la méthode d'estimation des coûts réels était plus précise et raisonnable pour un projet de cette ampleur et de cette complexité. Les représentants du Secrétaire général ont également expliqué qu'à ce stade de la conception du projet, les prévisions de dépenses étaient solides et qu'elles continueraient d'être affinées et actualisées à chaque étape jusqu'à ce que les marchés soient adjugés et les coûts réels connus.

15. Le Comité consultatif partage l'avis du Comité des commissaires aux comptes selon lequel les prévisions de dépenses des grands projets d'équipement doivent être calculées de manière transparente et vérifiable, à partir de directives appliquées par la profession établies par des organismes de normalisation reconnus sur le plan international et ajustées du facteur d'emplacement, selon que de besoin. Le Comité consultatif compte que les modifications apportées aux prévisions de dépenses relatives au projet, sur la base des directives appliquées par la profession, seront expliquées dans les prochains rapports sur l'état d'avancement des travaux.

16. Compte tenu de ce qui précède, le Comité consultatif souscrit à la recommandation du Comité des commissaires aux comptes demandant que les prévisions budgétaires préliminaires pour le projet de plan stratégique patrimonial soient affinées et mises à jour [A/70/569, par. 81 d)] et réitère sa propre recommandation relative à l'adoption d'un montant total maximum de 836,5 millions de francs suisses pour le projet de plan stratégique patrimonial, sous réserve que l'exécution annuelle du budget et des prévisions de dépenses fasse l'objet d'un examen plus approfondi dont le Secrétaire général rendra compte dans ses rapports sur le plan stratégique patrimonial (A/70/7/Add.8, par. 54).

Provision pour imprévus

17. Le Comité consultatif rappelle les observations et recommandations qu'il a formulées concernant l'évaluation, la gestion et l'établissement de rapports concernant le montant de la provision pour imprévus, ainsi que sur les montants non utilisés. En particulier, le Comité rappelle qu'il convient d'indiquer clairement le montant de la provision pour imprévus correspondant à chacune des deux phases de l'exécution du projet (construction du nouveau bâtiment et rénovation des bâtiments existants, y compris la démolition du bâtiment E), de façon à assurer pendant toute la durée du projet la transparence du montant provisionné pour imprévus et des utilisations qui en seront éventuellement faites. **Le Comité consultatif répète qu'il compte bien que le montant révisé de la provision pour imprévus correspondant à chaque phase du projet sera présenté séparément du coût de base du projet dans le prochain rapport du Secrétaire général qui sera soumis à l'Assemblée générale pour examen et décision. (A/70/7/Add.8, par. 41 à 48).**

18. Le Comité consultatif rappelle en outre qu'il est d'avis qu'il convient d'adopter une approche systématique de la gestion des provisions pour imprévus et de l'établissement de rapports à ce sujet, de telle sorte que le reliquat ne puisse être reporté d'une phase du projet à la suivante. **Il rappelle que, concernant les réserves pour imprévus, le solde inutilisé doit être calculé et restitué aux États**

Membres à l'issue de chaque phase du projet, et non à la fin du projet comme l'a proposé le Secrétaire général (voir A/70/7/Add.8, par. 51).

Contributions volontaires

19. Le Comité des commissaires aux comptes examine les contributions effectivement reçues et les manifestations d'intérêt reçues en ce qui concerne les contributions volontaires au projet de plan stratégique patrimonial aux paragraphes 35 à 38 de son rapport. Il souligne en particulier les progrès accomplis concernant les contributions volontaires reçues pour la rénovation des salles de conférence I, XIX et XVII. Il indique qu'à cet égard, l'Administration estime que même si les dons reçus pourraient couvrir une partie des coûts du parti architectural, il faut considérer ceux-ci avant tout comme un moyen d'améliorer la qualité des salles de conférence par rapport aux prévisions du cahier des charges.

20. Le Comité note qu'un donateur privé a manifesté son intérêt pour un centre d'accueil mais qu'aucun engagement ferme n'a encore été pris. Ayant demandé des précisions, le Comité consultatif a été informé par les représentants du Secrétaire général que le cahier des charges et les modalités opérationnelles du centre d'accueil n'avaient pas été encore arrêtés, le donateur croyant à l'origine que le centre serait adjacent au Palais des Nations. Des discussions ont été engagées il y a peu de temps seulement concernant la possibilité de construire le centre d'accueil dans l'enceinte du complexe du Palais des Nations afin d'améliorer la qualité de la visite.

21. Le Comité consultatif rappelle que l'Assemblée générale, dans sa résolution 68/247 A, s'est félicitée des dons faits par les États Membres pour financer la rénovation du Palais des Nations et a prié le Secrétaire général de tenir compte de toutes les contributions volontaires dans le budget total du projet. Le Comité recommande donc que les contributions volontaires reçues destinées au projet de plan stratégique patrimonial soient, dans la mesure du possible, utilisées pour financer le projet. Il recommande également que, dans un souci de transparence, tous les dons soient consignés et mentionnés dans les rapports sur l'état d'avancement des travaux que le Secrétaire général présente chaque année à l'Assemblée générale. Dans son rapport, le Comité consultatif a fait état de la politique de dons, qui régit l'acceptation des contributions volontaires au plan stratégique patrimonial (voir A/70/7/Add.8, par. 35 et 36).

C. Gouvernance du projet

22. Les observations du Comité des commissaires aux comptes sur la gouvernance du projet sont formulées aux paragraphes 51 à 55 de son rapport. En ce qui concerne le Conseil consultatif et le Comité directeur, qui font partie du dispositif de gouvernance du projet, le Comité consultatif constate que leurs mandats semblent se chevaucher en termes de compétences, rôles et attributions. Il relève également un manque de clarté quant aux rôles respectifs de ces organes s'agissant des modifications du cahier des charges, des demandes de modifications et de l'utilisation de la provision pour imprévus (A/70/569, par. 53). Sur ce point, le Comité des commissaires aux comptes fait état de la réponse de l'Administration selon laquelle le mandat du Comité consultatif et celui du Comité directeur ont pour vocation de fournir un dispositif de gouvernance complémentaire et des conseils

adaptés au maître de l'ouvrage. Le Comité consultatif a examiné le dispositif de gouvernance du projet de plan stratégique patrimonial dans son rapport (A/70/7/Add.8, par. 7 à 18). **Il renouvelle son observation selon laquelle les responsabilités et rôles respectifs du Conseil consultatif et du Comité directeur dans le dispositif général de gouvernance du projet devraient être définis plus clairement et plus précisément, et présentés dans le prochain rapport sur l'état d'avancement des travaux du Secrétaire général (A/70/7/Add.8, par. 15).**

23. Dans son rapport, le Secrétaire général indique qu'il a l'intention de continuer de préciser les mandats du Comité consultatif et du Comité directeur, à mesure que le projet évolue des études techniques préliminaires à l'appel d'offres puis aux travaux proprement dits (A/70/585, par. 13). Ayant demandé des précisions, le Comité consultatif a été informé par les représentants du Secrétaire général que les phases ultérieures du projet seraient différentes et qu'il pourrait alors être nécessaire de modifier le mandat ou la composition des deux composantes du dispositif de gouvernance du projet. **Le Comité consultatif considère qu'une fois le dispositif général de gouvernance du projet approuvé par l'Assemblée générale, toute modification apportée soit à l'ensemble du dispositif, soit aux rôles et responsabilités respectifs de ses composantes, devrait être présentée à l'Assemblée générale pour examen.**

D. Achats et marchés

24. Les observations du Comité des commissaires aux comptes concernant les achats et la passation de marchés relatifs au projet figurent dans les paragraphes 68 à 77 de son rapport. Il prend acte des mesures prises par l'Administration et des assurances qu'elle a fournies s'agissant de la stratégie de passation des marchés et constate notamment qu'elle a confirmé sa volonté de respecter 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. Le Comité consultatif prend également bonne note des assurances fournies par l'Administration selon lesquelles 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.

25. Ayant examiné les contrats en cours, le Comité des commissaires aux comptes constate notamment que des retards ont été pris dans la réalisation des prestations prévues. Dans certains cas, il note l'absence de clause relative aux dommages-intérêts déterminés contractuellement et rappelle le paragraphe 9.35 du Manuel des achats, qui prévoit qu'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 ». Le Comité est d'avis que dans le cadre de projets de grande valeur, toutes les mesures doivent être prises pour éviter les ruptures de contrat et protéger les intérêts de l'Organisation, le cas échéant. À cet égard, il prend également note de l'indication de l'Administration selon laquelle le Manuel des achats de l'ONU n'exige pas l'insertion d'une clause relative aux dommages-intérêts déterminés contractuellement (A/70/569, par. 73 à 75).

26. Ayant demandé des précisions, le Comité consultatif a été informé par les représentants du Secrétaire général qu'aucune clause relative aux dommages-intérêts n'a été incluse dans les contrats de fourniture de services d'ingénierie civile ou d'ingénierie des structures, ni dans les contrats portant sur les inspections intrusives à la recherche de matériaux dangereux. Toutefois, d'autres garanties en cas de retard, comme la retenue des paiements, les garanties solidaires et la fourniture de garanties de bonne exécution, ont été incorporées dans les contrats. Le Comité a également été informé que le Secrétaire général a l'intention d'inclure une clause relative aux dommages-intérêts déterminés contractuellement dans les contrats de construction liées au projet. **Le Comité consultatif souscrit aux recommandations du Comité des commissaires aux comptes selon lesquelles il importe de veiller au respect des dispositions du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies et du Manuel des achats afin de protéger les intérêts de l'Organisation.**

27. Dans son examen des contrats en cours, le Comité des commissaires aux comptes constate également que le Sous-Secrétaire général chargé du Bureau des services centraux d'appui a dérogé à la recommandation du Comité des marchés du Siège en ce qui concerne l'attribution d'un contrat de consultant pour les services de gestion du programme à un coentreprise constituée par deux cabinets de conseil. Le Comité consultatif note que le Comité des marchés du Siège a fait part de ses préoccupations au sujet de l'attribution à une coentreprise nouvellement constituée et qui ne fait pas partie des fournisseurs agréés de l'Organisation. Il a entre autres recommandé que le niveau des fonds propres de la coentreprise soit au moins égal à 50 % du montant plafond de la phase I [A/70/569, par. 73 b)]. Ayant demandé des précisions, le Comité consultatif a été informé par les représentants du Secrétaire général que l'obligation imposée à la coentreprise de constituer le capital susmentionné n'a pas été jugée viable d'un point de vue commercial. Le Comité a également été informé que le contrat passé pour les services de consultants et considéré comme présentant peu de risque était également assorti de l'exigence d'une garantie de bonne fin et que l'exigence relative au capital de la coentreprise avait été levée.

28. **Le Comité consultatif insiste une nouvelle fois sur la nécessité de respecter strictement les règlements et règles de l'Organisation des Nations Unies ainsi que les politiques en matière d'achats et les procédures administratives. Il souligne également qu'il importe que le Comité des commissaires aux comptes vérifie en permanence la solidité du dispositif de gouvernance, des contrôles internes et des pratiques de gestion du projet de manière à assurer de manière suffisamment fiable aux États Membres que les ressources prévues sont bien utilisés aux fins de la réalisation des objectifs du projet, et ce dans le meilleur intérêt de l'Organisation.**