

Rapport du Comité des commissaires aux comptes

**pour l'année se terminant
le 31 décembre 2015**

**Volume V
Plan-cadre d'équipement**



Nations Unies • New York, 2016



Note

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres et de chiffres. La simple mention d'une cote renvoie à un document de l'Organisation.

Table des matières

	<i>Page</i>
Lettres d'envoi	4
Plan-cadre d'équipement : principaux faits	5
Résumé	6
A. Contexte	11
B. Situation financière du projet	13
C. Calendrier et cahier des charges	23
D. Gestion du complexe	31
E. Tirer le meilleur parti des avantages que présente le complexe rénové	36
F. Remerciements	41
Annexes	
I. Enseignements tirés du plan-cadre d'équipement	42
II. Calendrier d'exécution du projet de plan-cadre d'équipement établi par l'Administration (mars 2016)	74
III. État d'avancement de l'application des recommandations	75

Lettres d'envoi

Lettre datée du 30 juin 2016, 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 rapport du Comité des commissaires aux comptes sur le plan-cadre d'équipement pour l'année terminée le 31 décembre 2015.

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

Plan-cadre d'équipement : principaux faits

Coût

2 310 millions de dollars	Coût définitif prévu
45 millions de dollars	Coût estimatif des travaux restant à effectuer, dont l'achèvement est prévu en décembre 2016

Portée

Bâtiment du Secrétariat	Travaux achevés en mai 2015
Bâtiment de l'Assemblée générale	Travaux presque entièrement terminés en février 2013
Bâtiment des conférences	Date estimative à laquelle les travaux seront terminés
Bâtiments de la Bibliothèque et de l'annexe sud	Supprimés du cahier des charges en 2015

Résumé

Historique

1. Le plan-cadre d'équipement, projet complexe à forte valeur ajoutée ayant pour objet la modernisation des bâtiments du Siège de l'ONU et la rationalisation de leur utilisation, sans que les activités courantes s'en trouvent perturbées, est parvenu au terme de son exécution. L'Assemblée générale a approuvé le projet en 2002, avec un budget initial de 1,877 milliard de dollars, et sa mise en œuvre aurait dû être achevée en novembre 2013. En septembre 2014, la rénovation des bâtiments principaux était presque entièrement terminée, aussi le personnel de l'ONU a-t-il pu s'y réinstaller; la responsabilité de l'exploitation et de l'entretien du complexe a alors été transférée à l'Administration. Le coût définitif du projet est désormais estimé à 2 310 millions de dollars et les travaux de construction devraient être achevés en décembre 2016. La clôture administrative du projet et de tous les contrats connexes devrait suivre en 2017.

2. Au fil de l'exécution du projet, il a fallu faire face à des augmentations imprévues des coûts en raison de facteurs tels que la nécessité d'ôter de grandes quantités d'amiante des bâtiments, l'adoption d'exigences plus strictes et coûteuses en matière de sécurité, ou encore les dégâts occasionnés par l'ouragan Sandy. Dans ses rapports, le Comité a appelé l'attention sur certaines lacunes significatives relevées dans la gestion du projet et le contrôle des dépenses et il a tiré un certain nombre d'enseignements de l'exécution du projet (voir **annexe I**). En raison des difficultés insurmontables rencontrées pour satisfaire aux exigences en matière de sécurité, la rénovation et la modernisation des bâtiments de la Bibliothèque et de l'annexe sud ont été supprimées du projet.

3. Les principaux avantages escomptés de l'investissement consenti incluaient notamment un environnement de travail plus moderne, économe, sûr et accessible. On trouvera à l'**annexe II** la chronologie des principaux événements qui ont ponctué l'exécution du projet.

Portée du rapport

4. Dans sa résolution [57/292](#), l'Assemblée générale a prié le Comité des commissaires aux comptes de lui présenter chaque année un rapport sur le plan-cadre d'équipement. Le présent rapport, qui est le treizième rapport annuel sur l'état d'avancement du projet, fait le point sur les progrès accomplis au 31 mars 2016. Il porte plus particulièrement sur les questions suivantes :

- Situation financière (voir partie B);
- Calendrier et cahier des charges (voir partie C);
- Gestion du complexe (voir partie D);
- Comment tirer le meilleur parti des avantages que présente le projet (voir partie E).

5. L'audit a été mené en deux phases : une évaluation intermédiaire effectuée en décembre 2015 et un audit final réalisé en mars 2016. Des demandes de renseignement ont été adressées préalablement à chaque phase, mais l'Administration n'a pas été en mesure de fournir des éléments factuels en nombre suffisant dans certains domaines. Le présent rapport a donc été établi sur la base de l'information disponible au moment de l'audit.

Principales constatations

Situation financière

6. **L'Administration est déterminée à mener à bien le projet dans les limites des ressources existantes et le Comité estime que c'est possible.** Dans sa résolution 70/239, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de veiller à ce que les dernières activités soient financées au moyen des ressources déjà prévues pour le plan-cadre d'équipement. Le Comité estime que des économies suffisantes peuvent être réalisées sur la base des contrats existants au cours de la phase de clôture, ce qui permettra d'achever l'exécution du projet sans autre dépassement de budget. Toutefois, les dispositions actuelles ne permettent pas de déterminer les postes auxquels sont allouées les économies réalisées, car il n'est pas rendu compte avec une transparence suffisante de l'utilisation qui en est faite.

7. **Les principaux risques susceptibles de compromettre l'achèvement des activités restant à mettre en œuvre dans le cadre du projet, et ce dans le respect du coût définitif prévu, tiennent au retard enregistré dans la clôture des contrats et aux coûts afférents à l'appui fourni par les consultants, qu'il est donc nécessaire de maîtriser.** En mars 2016, il est apparu que le contrat de gestion de programme conclu avec un cabinet de conseil avait été modifié 36 fois, que la date d'achèvement du projet avait été repoussée de décembre 2011 à décembre 2016, et que le montant de la valeur totale à ne pas dépasser était passé de 15,9 à 59,0 millions de dollars. Du fait que l'exécution du projet est fortement dépendante d'experts-conseils, il est probable que les services de ces derniers seront encore requis en 2017, ce qui entraînera une nouvelle augmentation des coûts y afférents. En outre, l'Administration a enfreint les règles en vigueur en matière de passation de marchés lorsqu'elle a prorogé les contrats de certains consultants en 2015, manquement qui a depuis été rectifié.

8. **L'Organisation a reçu un avis d'arbitrage du maître d'œuvre, qui exige d'être indemnisé au cas où il lui serait demandé d'honorer certaines créances de sous-traitants d'un montant substantiel. L'Administration décline toute responsabilité à cet égard et considère que toute action en justice intentée contre l'ONU serait vouée à l'échec.** Si l'ONU était tenue de verser des dédommagements, le coût final du projet augmenterait encore, car aucune disposition n'est prévue à ce titre dans le budget. L'Administration a retenu à son service un conseil juridique externe pour défendre ses intérêts dans le cadre du litige opposant les entrepreneurs. L'Administration n'est pas en mesure de déterminer avec une quelconque certitude à quel moment il sera procédé aux arbitrages en question, ni ce qu'il en ressortira.

Calendrier du projet et cahier des charges

9. **Il s'est avéré que le plan révisé portant sur l'achèvement des principaux travaux de construction n'était pas réaliste, aussi est-il nécessaire d'inscrire de nouveau dans le cahier des charges certains éléments de contrôle de la gestion**

du projet auxquels il avait été renoncé. La réduction de la taille de l'équipe de projet et du nombre d'experts mobilisés – à laquelle est venue s'ajouter une charge de travail supplémentaire en raison de la mise en service d'Umoja – s'est traduite par un niveau lui-même réduit de contrôle et de supervision du bon déroulement du projet en 2015. Il n'a pas été possible de fournir un plan de mise en œuvre récapitulatif et actualisé à temps pour l'audit; l'inventaire des risques n'avait pas non plus été actualisé; un certain nombre de rapports essentiels sur la gestion qui étaient auparavant fournis par le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement, comme les rapports mensuels sur les coûts, n'étaient plus disponibles. En outre, l'Administration a révisé sa stratégie en matière de passation de marchés en vue de l'achèvement des travaux réalisés sur les voies de desserte, ce qui a eu pour effet de rendre moins compétitif l'appel d'offres ainsi que d'augmenter l'enveloppe budgétaire globale affectée à ces travaux.

10. En partie en raison du différend en cours entre le maître d'œuvre et le sous-traitant, il est peu probable que l'Administration puisse procéder à la clôture du projet sur le plan administratif avant 2017. L'ensemble des travaux de construction restants, notamment le démantèlement du bâtiment de la pelouse nord, les travaux aux entrées de service et l'aménagement paysager, devraient être achevés d'ici à décembre 2016. En mars 2016, les sous-sols, le bâtiment de l'Assemblée générale et le bâtiment des conférences, bien qu'ils soient intégralement occupés, n'avaient toujours pas fait l'objet d'une réception sans réserves. Dix contrats à coût maximal garanti restaient à clôturer et un certain nombre de contrats annexes couraient encore qui n'avaient pas été réglés en totalité. Avant de cesser ses fonctions en juillet 2015, le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement prévoyait que l'ensemble de ces tâches serait achevé en octobre 2015. Cela n'a pas été le cas et il est maintenant question que le projet ne soit mené à son terme qu'en 2017. Au moment de l'établissement du présent rapport, le démantèlement du bâtiment de la pelouse nord, les travaux d'aménagement paysager et certains travaux importants aux entrées de service de la 42^e et de la 48^e Rues étaient en cours et il était prévu qu'ils soient achevés en 2016.

11. On n'a enregistré aucun progrès sur la voie de l'élaboration de nouvelles propositions pour la rénovation des bâtiments de la Bibliothèque et de l'annexe sud, supprimée du plan-cadre d'équipement en 2015. L'Administration a informé le Comité que des propositions détaillées ne seraient mises au point qu'une fois que l'Assemblée générale aurait statué sur la question des besoins en locaux à long terme à New York. On a opté pour des solutions provisoires, chiffrées à 13 millions de dollars, dont la réalisation a été effectuée dans les limites du budget fixé.

Gestion du complexe

12. La transition de la phase de construction à la gestion des opérations au jour le jour a eu lieu et le complexe est aujourd'hui opérationnel. Bien que le centre d'assistance du Service de la gestion des installations reçoive chaque année quelque 20 000 demandes, la plupart d'entre elles relèvent de la routine et il n'a pas été enregistré de plaintes, d'incidents critiques ni de perturbations des opérations présentant un degré de gravité élevé. En 2017, l'Administration prévoit de faire appel à une entreprise spécialisée qu'elle chargera d'examiner la stratégie qu'elle a mise au point pour l'entretien du complexe rénové. Ce sera l'occasion de déterminer l'équilibre souhaitable entre l'externalisation et la prestation de services en interne, afin de garantir la meilleure utilisation possible des ressources. Il n'a pas encore été approuvé de plan d'entretien à long terme pour le complexe.

Comment tirer le meilleur parti des avantages que présente le complexe rénové

13. **L'Administration n'a pas encore déterminé si les objectifs fixés en matière d'efficacité avaient été atteints dans le complexe rénové, mais cela semble probable.** Il a été mis fin à l'approvisionnement en énergie et en eau du bâtiment de la pelouse nord en janvier 2016 et un nouveau système de compte rendu des impacts environnementaux sera mis en ligne en avril 2016. En janvier 2017, l'Administration sera donc en mesure de communiquer des données sur 12 mois – en se fondant sur les factures accumulées – en ce qui concerne les progrès réalisés en termes d'efficacité; puis, en avril 2017, elle pourra le faire sur la base des éléments recueillis au moyen du système de compte rendu des impacts environnementaux.

14. **L'Administration a l'intention d'optimiser l'utilisation faite du complexe rénové en instaurant la gestion souple de l'espace de travail.** En utilisant au mieux les espaces de bureaux disponibles dans le complexe rénové, on augmentera le rendement de l'investissement substantiel consenti par les États Membres. L'Administration convient que l'espace pourrait être utilisé de façon plus efficiente au Siège et a proposé d'accueillir 800 fonctionnaires supplémentaires dans le bâtiment du Secrétariat. Bien que le coût prévu de l'instauration de la gestion souple de l'espace de travail ait récemment augmenté, les arguments en faveur de cette évolution sont sans appel et les États Membres devraient prendre en considération cette possibilité, sachant que l'investissement consenti deviendrait rentable au bout d'environ cinq ans. La forte résistance manifestée par certains hauts responsables compromet le projet et pourrait conduire à une augmentation notable des coûts afférents aux locaux.

Conclusion générale

15. Au terme de près de 14 ans, le plan-cadre d'équipement, qui aura nécessité un investissement de 2,3 milliards de dollars, a atteint sa phase finale. L'ensemble des principales opérations d'achat ont été menées à leur terme, les travaux de construction les plus importants sont achevés, les travaux restant à effectuer sont en cours d'exécution et la clôture administrative des contrats menés à bonne fin se poursuit. Au fil de l'exécution du projet, les incidences d'événements imprévus et une estimation des coûts qui s'est révélée à plusieurs reprises imprécise ont contribué à un dépassement substantiel du budget initialement approuvé et des délais impartis, mais les activités en suspens devraient être achevées dans le respect du budget d'ici au 31 décembre 2016. La date de l'achèvement du plan-cadre d'équipement et celle de sa clôture sur le plan administratif sont moins certaines, mais ces deux étapes finales devraient intervenir en 2017.

16. L'Administration doit gérer les risques résiduels associés au projet et maintenir les divers contrôles portant sur son exécution, afin que celle-ci puisse être menée à son terme sans heurt et dans le respect du calendrier et du budget actuels. En particulier, l'Administration doit exercer un contrôle strict sur les coûts, entre autres ceux qui sont afférents aux consultants, agir en priorité pour qu'il soit tiré tout le bénéfice possible des investissements consentis par les États Membres au titre du plan-cadre d'équipement et veiller à ce que des plans d'entretien crédibles soient en place pour préserver toute leur valeur ajoutée aux sommes substantielles qui auront été investies dans le complexe.

Recommandations

17. Le Comité recommande que l'Administration :

a) **Adopte une approche plus rigoureuse de la gestion de l'exécution du projet pour la mener à bien en 2017 et, pour ce faire : a) actualise l'estimation du coût définitif de chaque sous-projet; b) actualise le plan d'exécution du projet afin d'y inclure l'ensemble des principales étapes, activités et ressources financières nécessaires; c) actualise l'estimation du coût des risques inventoriés, compte tenu de l'étape à laquelle est parvenue l'exécution du projet;**

b) **Vérifie, à l'aune des directives relatives à la gestion de programme récemment mises au point par le Bureau des services centraux d'appui, que les modalités actuelles de la gestion de l'exécution du projet sont appropriées;**

c) **S'emploie à tirer tous les avantages potentiels de l'investissement consenti dans le plan-cadre d'équipement et veille à ce qu'il soit fait une utilisation optimale du nouvel environnement de travail, plus moderne, afin de réduire le recours à des locaux loués à grands frais;**

d) **Procède à une analyse détaillée des données opérationnelles et des dysfonctionnements recensés dans les bâtiments afin de constituer un dossier de décision solide qui puisse être soumis à l'Assemblée générale à l'appui des projets de budget annuels et à long terme que l'Administration présentera au titre de l'entretien;**

e) **Soumette à l'Assemblée générale, au cours de la partie principale de sa soixante et onzième session, une analyse préliminaire des données relatives au coût des services à la suite de la fermeture du bâtiment situé sur la pelouse nord, puis au cours de la reprise de la session, des données portant sur une année complète, présentées comme il convient pour un audit.**

18. L'Administration a accepté toutes les recommandations formulées par le Comité des commissaires aux comptes.

A. Contexte

Le projet et ses objectifs

1. Le plan-cadre d'équipement est un projet complexe et de grande valeur qui vise à moderniser, sécuriser et préserver le complexe de l'ONU à New York, sans compromettre les activités courantes. Le cahier des charges approuvé comprenait :

- La rénovation des cinq bâtiments principaux, ainsi que du vaste réseau de sous-sols;
- La construction d'un bâtiment provisoire sécurisé sur la pelouse nord afin d'y accueillir certaines activités se déroulant habituellement dans le bâtiment de l'Assemblée générale, le bâtiment des conférences et le bâtiment du Secrétariat pendant leur rénovation, et la démolition de ce bâtiment une fois la rénovation des autres bâtiments achevée;
- L'installation des membres du personnel dans des locaux temporaires répartis dans la ville de New York et leur retour dans les locaux rénovés (soit le déménagement de plus de 10 000 fonctionnaires).

2. Le projet avait pour objectif (voir [A/55/117](#)) d'établir un siège dont les bâtiments :

- Sont à haute efficacité énergétique, ne contiennent pas de matériaux dangereux, sont conformes aux normes de la ville hôte en matière de construction, de protection contre l'incendie et de sécurité;
- Sont aisément accessibles à tous;
- Satisfont à tous les critères actuels normaux en matière de sécurité;
- Préservent autant que possible l'architecture originelle du complexe.

3. L'Assemblée générale a approuvé, en 2002, les objectifs initiaux du projet (voir résolution [57/292](#)), ainsi que, en 2006, le budget initial d'un montant de 1 877 millions de dollars (voir résolution [61/251](#)). L'adoption, en 2007, d'une stratégie accélérée a entraîné une augmentation des coûts et une réduction de la durée des travaux de rénovation, l'idée étant de perturber le moins possible le fonctionnement de l'Organisation. En mars 2015, les bâtiments de la Bibliothèque et de l'annexe sud ont été officiellement retirés du cahier des charges du projet (voir résolution [69/274](#) A) en raison de préoccupations financières et de problèmes de sécurité.

4. Le Secrétaire général adjoint à la gestion est le Directeur exécutif du projet. En 2003, l'ONU a créé le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement auquel incombe la direction de l'exécution du projet, en collaboration avec d'autres services de l'Administration.

Évolution de la situation depuis le dernier rapport du Comité

5. Depuis le dernier rapport du Comité :

- Le coût final prévu du projet, qui s'établit à 2 310 millions de dollars, demeure pratiquement inchangé;

- Le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement a fermé le 31 juillet 2015, un mois plus tard que prévu. Une équipe de projet intégrée, composée de huit membres du personnel de l'ONU et de 20 consultants en gestion de programme, a été transférée au Bureau des services centraux d'appui afin de clôturer administrativement les contrats du maître d'œuvre restants et de gérer les travaux d'équipement subsistants;
- La démolition du bâtiment de la pelouse nord a commencé en janvier 2016 et devrait se terminer d'ici à mai 2016, et les travaux d'aménagement paysager du site ont commencé et devraient s'achever d'ici à novembre 2016;
- Les procédures d'achat pour les travaux effectués à la hauteur des 42^e et 48^e Rues étaient achevées en mars 2016, et les travaux connexes devraient se terminer d'ici à décembre 2016;
- Des solutions provisoires visant à déplacer les fonctions qui étaient auparavant hébergées dans les bâtiments de la Bibliothèque et de l'annexe sud, y compris les services de restauration et les activités connexes, ont été mises en place en avril 2016.

Recommandations antérieures

6. Sur les 11 recommandations formulées par le Comité dans ses précédents rapports, qui ont toutes été approuvées par l'Administration, 3 (27 %) ont été appliquées, 4 (37 %) sont en cours d'application, 3 (27 %) n'ont pas été mises en œuvre et 1 (9 %) a été classée par le Comité et remplacée par la recommandation figurant au paragraphe 17 a) du résumé (voir **tableau 1**). L'**annexe III** résume plus en détail les mesures prises pour donner suite aux recommandations antérieures du Comité.

Tableau 1
État d'avancement de l'application des recommandations

	<i>Appliquées</i>	<i>En cours d'application</i>	<i>Non appliquées</i>	<i>Devenues caduques</i>	<i>Recommandations classées par le Comité</i>
Total	3	4	3	0	1
Pourcentage	27	37	27	0	9

Source : Comité des commissaires aux comptes.

7. Au cours des trois derniers exercices biennaux, le Comité a formulé 42 recommandations visant à améliorer la gestion et la gouvernance du projet. L'Administration a donné suite à certaines d'entre elles, mais n'a réalisé que des progrès limités dans plusieurs domaines. Toutefois, il convient de noter que, plus récemment, le Bureau des services centraux d'appui a fait des efforts pour que ces recommandations soient appliquées dans le cadre d'autres projets d'équipement.

B. Situation financière du projet

8. La section B fait le point de la situation financière du projet au mois de mars 2016. Le **tableau 2** indique les prévisions actuelles relatives au coût du plan-cadre d'équipement par rapport au budget approuvé et le montant total des dépassements des coûts calculé par le Comité. Alors que 45 millions de dollars supplémentaires sont nécessaires pour mener à bien les travaux de construction, le plan-cadre d'équipement en est désormais à sa phase finale. Le coût final prévu des travaux de construction s'établit à 2 150 millions de dollars. Bien que le projet en soit à sa phase finale et devrait être achevé d'ici à décembre 2016, des modifications importantes continuent d'être apportées aux prévisions de dépenses détaillées, et des retards continuent de s'accumuler dans l'achèvement du projet.

Tableau 2

Coût final prévu et budget en mars 2016

(En milliers de dollars des États-Unis)

	Coût du projet (construction) ^a	Dépenses connexes	Centre informatique auxiliaire	Total
Budget approuvé	1 876 700			
Dons	14 322			
Renforcement des systèmes de sécurité	100 000			
Contributions pour le centre informatique auxiliaire			4 228	
Budget consolidé	1 991 022	0	4 228	1 995 250
Coût final prévu	2 050 383			
Renforcement des systèmes de sécurité	100 000			
Dépenses connexes		139 747		
Centre informatique auxiliaire			19 393	
Coût final prévu	2 150 383	139 747	19 393	2 309 523
Dépassement	159 361	139 747	15 165	314 273
En pourcentage du budget consolidé	8		359	16

Source : Données fournies par l'Administration.

^a Les coûts de construction ne comprennent pas le coût estimatif de 65 millions de dollars prévu pour la rénovation des bâtiments de la Bibliothèque et de l'annexe sud.

Budget

9. Le budget consolidé de 1 995 millions de dollars, dont 1 991 millions sont destinés au principal projet de construction et 4 millions au centre informatique secondaire, reste inchangé. Les dépenses connexes, telles que les exigences accrues en matière de sécurité, n'ont pas été relevées dès le départ et, bien qu'elles aient été autorisées par l'Assemblée générale, aucun budget ne leur a été affecté. L'Administration signale également une légère augmentation de l'ordre de

410 000 dollars imputables à la contribution volontaire d'un État Membre, ainsi qu'une hausse des dépenses correspondante.

Dépassement des coûts

10. Le dépassement des coûts de construction à hauteur de 159,36 millions de dollars (8 %) tient à des éléments survenus au cours de périodes antérieures. Comme l'indique en détail le Comité dans ses précédents rapports, ce dépassement est principalement lié à des changements apportés à la stratégie de construction, qui ont entraîné une hausse des honoraires et une majoration des coûts des locaux transitoires, et à des imprévus, tels que l'application de normes de sécurité révisées et plus coûteuses et les effets préjudiciables de l'ouragan Sandy. Depuis le début de ce projet, de nombreuses inexactitudes ont été commises dans les prévisions des dépenses.

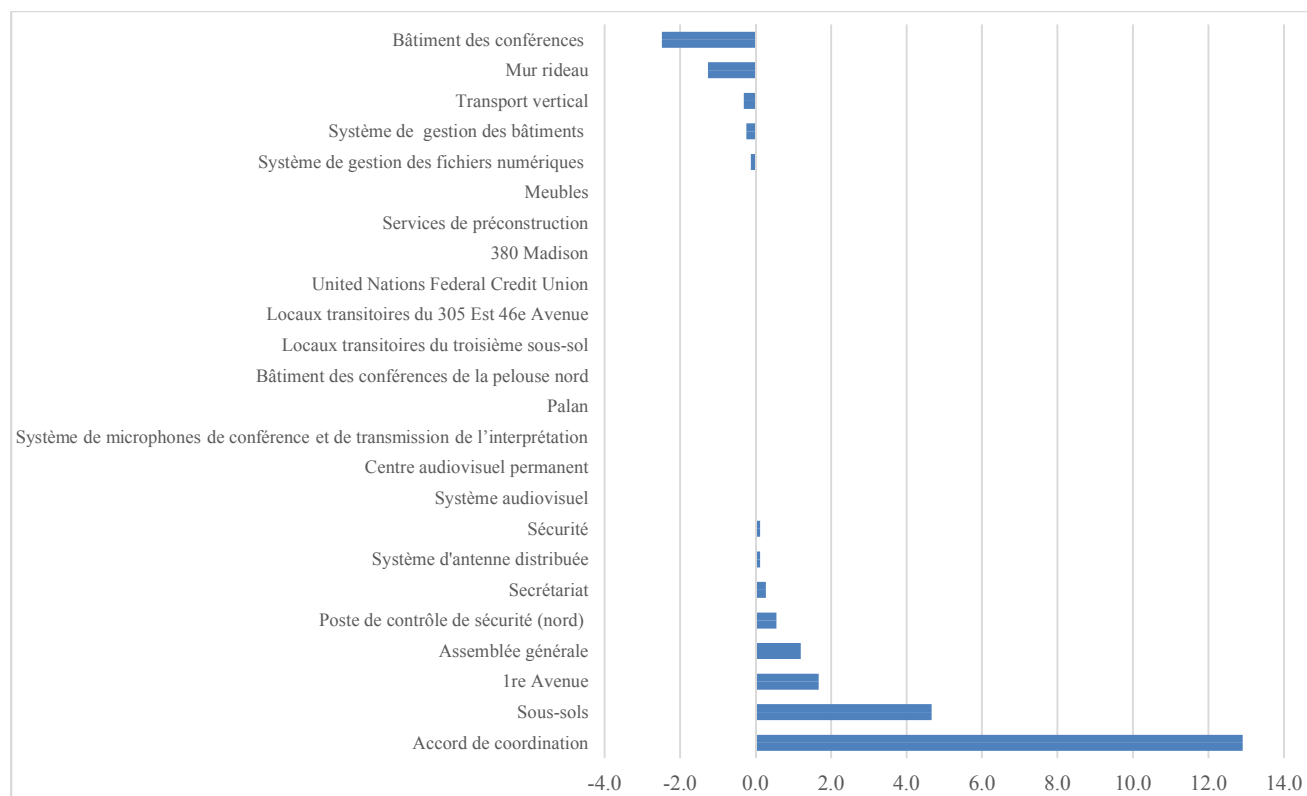
11. Le coût final prévu des travaux de construction ne tient pas compte des travaux initialement prévus de rénovation des bâtiments de la Bibliothèque et de l'annexe sud, d'un coût estimé à 65 millions de dollars, qui ont été retirés du cahier des charges du projet en mars 2015. Par conséquent, le coût final prévu des travaux de construction couvre un cahier des charges réduit (rénovation de trois bâtiments au lieu de cinq) à un coût plus élevé que prévu. Dans l'ensemble, en tenant compte des dépenses connexes, le Comité calcule que le montant total des dépassements s'élève à 314,27 millions de dollars, soit 16 % du montant total du budget consolidé.

a) Coût des travaux du maître d'œuvre

12. Le coût final prévu des travaux du maître d'œuvre a augmenté de plus de 17 millions de dollars depuis le dernier rapport du Comité. En juin 2015, l'Administration a estimé à 1 687 millions de dollars le coût total de l'ensemble des 24 contrats à prix maximum garanti. En mars 2016, elle a estimé ce coût total à 1 704 millions de dollars. La **figure I** indique que les principales augmentations portent sur l'accord de coordination (12,9 millions de dollars), qui comprend désormais une disposition relative aux travaux de la 42^e Rue, et sur la rénovation des sous-sols (4,7 millions de dollars).

13. L'Administration a par la suite indiqué au Comité que, depuis l'audit, le coût final prévu des 24 contrats à prix maximum garanti avait chuté pour atteindre 1 700 millions de dollars.

Figure I
Variation du coût final prévu des contrats (de juin 2015 à mars 2016)
 (En millions de dollars des États-Unis)



Source : Analyse effectuée par le Comité des données fournies par l'Administration.

b) Coût des travaux résiduels

14. Bien que le coût final prévu du projet demeure inchangé, le **tableau 3** montre que ces estimations restent soumises à une volatilité importante. Le coût estimatif des travaux d'équipement subsistants a augmenté de 1,1 million pour atteindre 36,2 millions de dollars depuis le dernier rapport Comité. L'augmentation de 2,1 millions de dollars au titre des travaux effectués à la hauteur des 42^e et 48^e Rues tient principalement à une modification apportée à la politique d'achat, qui prévoyait le versement d'une prime d'environ 1,5 million de dollars au maître d'œuvre pour qu'il prenne à sa charge la responsabilité de gérer les travaux de la 42^e Rue depuis le Bureau des services centraux d'appui (voir sect. C). La proposition retenue pour la démolition du bâtiment de la pelouse nord et l'aménagement paysager s'établissant à 16,8 millions de dollars, contre un montant estimatif révisé de 19,4 millions de dollars, des économies de l'ordre de 2,8 millions de dollars devraient être réalisées.

Tableau 3
Coût estimatif des travaux restant à effectuer

(En millions de dollars des États-Unis)

	<i>Coût estimatif en juin 2015</i>	<i>Coût estimatif en mars 2015</i>	<i>Variation</i>
Travaux sur la voie de desserte au niveau des 42 ^e et 48 ^e Rues ^a	14,7	16,8	+2,1
Démolition du bâtiment de la pelouse nord et aménagement paysager du site ^b	20,4	19,4	-1,0
Total	35,1	36,2	+1,1

Source : Données fournies par l'Administration.

^a Bien qu'au départ, ils devaient faire l'objet d'un seul marché concurrentiel, les travaux de la 42^e Rue ont été attribués au maître d'œuvre, tandis que ceux de la 48^e Rue ont été soumis à une libre concurrence. Ces deux marchés doivent être réalisés pour un montant plafond de 16,8 millions de dollars.

^b L'Administration, qui avait initialement prévu d'en faire deux marchés distincts, a finalement décidé d'en faire un marché unique pour réduire les délais d'achat.

c) *Coût des solutions provisoires*

15. Lorsque le précédent rapport du Comité a été rédigé, le coût estimatif des solutions provisoires pour les bâtiments de la Bibliothèque et de l'annexe sud, ainsi que celui des travaux de rénovation au troisième sous-sol, était de 14 millions de dollars. Le **tableau 4** indique que le coût prévu des solutions provisoires pour les fonctions précédemment hébergées dans les bâtiments de la Bibliothèque et de l'annexe sud a diminué de 1,5 million de dollars, mais que le coût estimatif des travaux de rénovation du troisième sous-sol a augmenté de 100 000 dollars. L'Administration n'a pas été en mesure de fournir une explication détaillée de cette importante sous-utilisation des crédits, mais a confirmé que des dépenses de l'ordre de 5,1 millions de dollars restaient prévues jusqu'en décembre 2016.

Tableau 4
Variation du coût des solutions provisoires

(En millions de dollars des États-Unis)

	<i>Coût estimatif en 2015</i>	<i>Coût estimatif en mars 2015</i>	<i>Variation</i>	<i>Situation en mars 2016</i>
Transfert des services de cafétéria hébergés dans l'annexe sud	5,0	4,3	-0,7	Réalisé
Rénovation succincte du bâtiment de la Bibliothèque	4,0	3,1	-0,9	Réalisée
Aménagement du 3 ^e sous-sol de l'annexe de la pelouse nord	5,0	5,1 ^a	+0,1	En construction
Total	14,0	12,5	-1,5	

Source : Données fournies par l'Administration.

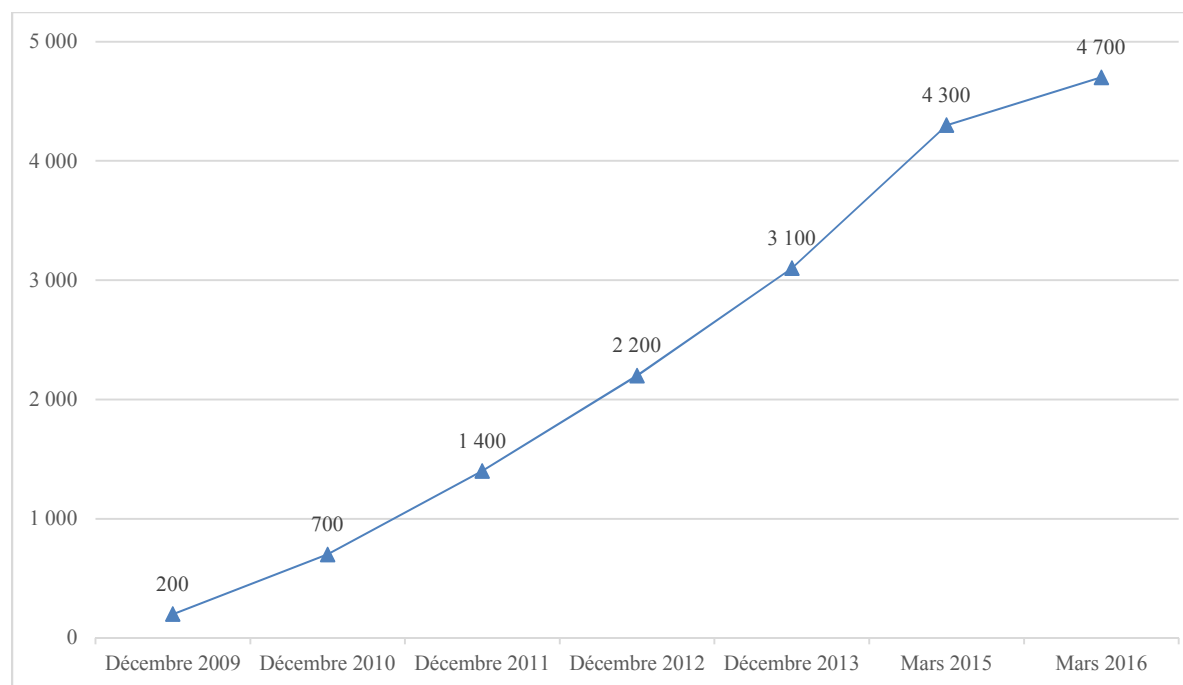
^a Le coût des travaux de rénovation de l'annexe de la pelouse nord en 2016 est une prévision; les autres coûts sont des dépenses effectives.

16. Dans sa résolution 69/274 A, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui présenter des propositions de rénovation des bâtiments de la Bibliothèque et de l'annexe sud qui constituent des projets distincts du plan-cadre d'équipement. Néanmoins, aucun progrès n'a été réalisé à ce jour. L'Administration indique qu'étant donné les conditions de sécurité actuelles et l'incapacité de réaménager l'un ou l'autre de ces bâtiments de manière rentable pour répondre aux normes de résistance à l'effet de souffle, les prochaines propositions ne seront élaborées qu'une fois que l'Assemblée générale aura pris une décision sur la question de l'aménagement à long terme des bâtiments situés à New York. Toutefois, l'Administration a apporté certaines modifications aux bâtiments, pour un coût de 3,1 millions de dollars, notamment en construisant un mur rideau pour en permettre une occupation limitée.

Avenants

17. Comme indiqué dans les précédents rapports, de nombreux avenants aux contrats ont été établis, car l'Administration a commencé les travaux de construction en se fondant sur des études techniques incomplètes au lieu d'attendre que les études de conception détaillée du projet soient terminées (voir **annexe I**). Cette manière de s'y prendre a généré certains risques, ainsi que de l'incertitude. La **figure II** indique qu'au mois de mars 2016, environ 4 700 avenants avaient été établis, pour un montant total de 497 millions de dollars. Approximativement 400 avenants ont été approuvés entre mars 2015 et mars 2016. Ce chiffre ne tient pas compte des quelque 140 modifications que l'Administration a approuvées mais qui n'ont pas été converties en avenants officiels en raison d'un différend entre le maître d'œuvre et un sous-traitant (voir sect. C). L'Administration n'a pas pu indiquer au Comité la valeur de ces avenants, mais depuis lors, a estimé qu'ils ne dépasseraient pas les 3,7 millions de dollars.

Figure II
Volume des avenants



Source : Analyse effectuée par le Comité des données fournies par l'Administration.

Économies réalisées sur les contrats de construction

18. L'Administration a « recyclé » les économies réalisées sur les contrats de construction pour couvrir des coûts dans d'autres domaines du projet. En mars 2013, le Comité a constaté un montant d'environ 20 millions de dollars d'économies escomptées au titre de contrats à prix maximum garanti, dont 10 millions de dollars ont été affectés à d'autres domaines du projet [voir [A/68/5 \(Vol. V\)](#), par. 34 et [A/69/5 \(Vol. V\)](#), par. 19]. En juin 2015, l'Administration a estimé à 39,5 millions de dollars le montant cumulé des économies réalisées sur ses engagements envers le maître d'œuvre jusqu'à la fin du projet, qui a été révisé à la hausse à 42,2 millions de dollars en mars 2016.

19. En recyclant les économies de la sorte, l'Administration a été en mesure de limiter au minimum la nécessité d'augmenter les contributions financières des États Membres et d'absorber les dépassements dans certains domaines du projet. Les économies ont également permis de financer certains travaux qui ne figuraient pas dans le plan initial du plan-cadre d'équipement (par exemple, la construction d'une nouvelle cafétéria). Toutefois, le redéploiement de ces économies n'a pas été communiqué de manière transparente aux États Membres, et l'Administration les a réparties librement là où elle estimait que le besoin s'en faisait le plus ressentir. L'Administration a indiqué au Comité qu'« une fois que tous les travaux seraient achevés et que plus aucune modification ne serait apportée, tous les soldes restants seraient restitués ».

Réclamations à l'encontre du maître d'œuvre

20. Comme indiqué dans les précédents rapports, des litiges concernant les contrats et des réclamations peuvent survenir vers la fin des projets de construction. En juillet 2015, le maître d'œuvre a déposé une notification d'arbitrage contre l'Organisation des Nations Unies demandant une indemnisation pour régler une réclamation importante émanant de l'un de ses sous-traitants. Le sous-traitant affirme que tout au long de ses travaux sur le plan-cadre d'équipement, le maître d'œuvre, l'ONU et ses architectes, des ingénieurs, des directeurs de programme et d'autres consultants ont apporté un nombre invraisemblable d'ajouts et de changements à la portée, la nature, au calendrier et au déroulement de ses travaux. Il prétend qu'en conséquence directe de ces changements, il a été contraint de travailler en dehors des heures prévues et de manière accélérée et inefficace, entraînant une quantité importante de coûts non rémunérés.

21. L'Administration a rejeté la demande d'indemnisation du maître d'œuvre relative à la réclamation du sous-traitant. Toutefois, le Bureau des affaires juridiques a fait appel aux services de conseillers juridiques extérieurs, financés avec le budget du projet, afin de défendre les intérêts de l'Organisation dans le processus d'arbitrage. Dans le cas où la demande d'indemnisation serait acceptée, des fonds supplémentaires seraient nécessaires, en fonction du montant accordé au sous-traitant. À la suite de l'audit, l'Administration a indiqué au Comité qu'un deuxième sous-traitant était également en litige avec le maître d'œuvre.

Attribution de ressources jusqu'à l'achèvement du projet

22. Dans son onzième rapport annuel sur le projet [A/69/5 (Vol. 5)], le Comité a recommandé que le Secrétariat « précise à l'Assemblée générale, au cours de la partie principale de sa soixante-neuvième session, quels éléments figurant au cahier des charges du plan-cadre d'équipement ne seraient pas exécutés et établisse des plans pour leur exécution, et en précise les incidences financières ». En réponse, dans son douzième rapport annuel sur l'état d'avancement de l'exécution du plan-cadre d'équipement (A/69/360), le Secrétaire général affirme qu'après juin 2015, « la responsabilité de l'exécution de certaines activités de rénovation postérieures à la construction qui faisaient partie du cahier des charges initial du projet, ainsi que d'autres tâches administratives, sera transférée du Bureau du plan-cadre d'équipement au Bureau des services centraux d'appui ».

23. Avant sa fermeture, le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement a élaboré des plans visant à transférer une équipe de base composée de 8 membres du personnel de l'ONU, 3 vacataires et 20 consultants du cabinet de conseil en gestion des programmes au Bureau des services centraux d'appui afin d'assurer la clôture des contrats et de diriger les travaux restant à terminer. Ce transfert devrait entraîner un coût supplémentaire de 2,8 millions de dollars, qui sera financé par le budget du projet. Le Bureau des services de contrôle interne a procédé à un audit de la fermeture du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement et a jugé les plans de transition « satisfaisants ». Le transfert de personnel spécialisé a permis d'atténuer le risque que le Bureau des services centraux d'appui ne dispose pas d'un personnel suffisamment qualifié pour achever le projet dans les délais et sans dépassement budgétaire.

24. Dans la pratique, le plan révisé du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement visant à achever les travaux de construction et clôturer tous les contrats à prix maximum garanti s'est révélé trop optimiste. L'achèvement des travaux prendra au

moins un an de plus que prévu et la portée et l'étendue des fonctions transférées au Bureau des services centraux d'appui sont plus importantes que ce qui avait été envisagé initialement. En conséquence, le Bureau des services centraux d'appui a réévalué les ressources dont il aura besoin pour gérer le projet jusqu'à son achèvement.

25. Le **tableau 5** indique le coût supplémentaire que représente la gestion du projet jusqu'à son achèvement : depuis la fermeture du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement, il est passé de 2,8 millions à 6,6 millions de dollars, dont environ 4,2 millions seront dépensés en 2016. Cette majoration des coûts, due au fait qu'il est prévu de faire davantage appel aux services de consultants en gestion de programme, n'est pas complètement prise en compte dans le coût final prévu présenté dans le treizième rapport d'activité annuel du Secrétaire général sur l'état d'avancement de l'exécution du plan-cadre d'équipement ([A/70/343](#)).

Tableau 5
Prévisions révisées du coût d'achèvement (mars 2016)

<i>Composante</i>	<i>Période</i>	<i>Nombre de mois</i>	<i>Coûts (dollars É.-U.)</i>
Plan initial de l'Administration (en juin 2015)			
Cinq membres du personnel de l'ONU chargés de clôturer les contrats du maître d'œuvre [2 P-5; 2 P-4; 1 G(AC)]	1 ^{er} juillet-31 octobre 2015	4	312 600
Trois contractants extérieurs chargés de clôturer les contrats du maître d'œuvre	1 ^{er} juillet-31 octobre 2015	4	42 000
Trois membres du personnel de l'ONU chargés de gérer les travaux d'équipement du projet [2 P-4; 1 G(AC)]	1 ^{er} juillet 2015-31 décembre 2016	18	716 400
Coût total (membres du personnel de l'ONU et contractants)			1 071 000
Coûts liés au cabinet de conseil en gestion des programmes	1 ^{er} juillet-31 décembre 2015	6	1 762 610
Montant total des dépenses prévues pour clôturer le projet			2 833 610
Prévisions du Comité^a (en mars 2016)			
Membres du personnel de l'ONU chargés de clôturer les contrats du maître d'œuvre (2 postes : 1 P-5 et 1 P-4) [3 postes : 1 P-5, 1 P-4 et 1 G(AC)]	1 ^{er} juillet 2015-31 décembre 2016	18	837 975
Trois contractants extérieurs chargés de clôturer les contrats du maître d'œuvre	1 ^{er} juillet 2015-30 septembre 2016	15	184 603
Membres du personnel de l'ONU chargés de diriger les travaux d'équipement du projet [2 postes : 1 P-4 et 1 G(AC)] (1 poste : 1 P-4)	1 ^{er} juillet 2015-31 décembre 2016	18	488 200
Coût total (membres du personnel de l'ONU et contractants)			1 510 778

<i>Composante</i>	<i>Période</i>	<i>Nombre de mois</i>	<i>Coûts (dollars É.-U.)</i>
Coûts liés au cabinet de conseil en gestion des programmes	1 ^{er} juillet 2015-31 décembre 2016	18	5 122 881
Montant total des dépenses prévues pour clôturer le projet			6 633 659

Note : Dans les informations présentées au Comité, il est indiqué que le budget du projet servira à financer les postes de trois prestataires et deux membres du personnel de l'ONU chargés de procéder à la clôture administrative du projet et qu'un tiers des postes de l'ONU seront couverts par un autre budget de l'Organisation.

^a Le mandat des trois prestataires a été prolongé à plusieurs reprises, depuis le plan d'origine jusqu'au final, du 31 octobre 2015. Au mois de mars 2016, il était prévu que leurs contrats arriveraient à expiration le 30 septembre 2016.

Le personnel de l'Organisation au sein de l'équipe de base

26. La pression des coûts a entraîné une réduction de l'effectif de l'équipe chargée du plan-cadre d'équipement, du nombre de consultants en gestion de programme et de la taille de l'équipe du maître d'œuvre (voir [A/69/5 \(Vol. V\)](#), par. 47). Au total, 28 membres du personnel (8 du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement et 20 consultants) sont restés pour gérer les dernières phases du projet après la fermeture du Bureau en juillet 2015. Toutefois, au mois de mars 2016, quatre des huit membres du personnel qui avaient été transférés du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement au Bureau des services centraux d'appui étaient partis et personne ne les a remplacés, laissant aux quatre fonctionnaires restants le soin d'exercer les fonctions suivantes :

- Un chef de l'administration chargé d'assurer la surveillance financière, la clôture et la réconciliation financières, et la gestion des contrats d'appui externe;
- Un responsable de projet chargé de gérer la clôture du projet, la démolition du bâtiment de la pelouse nord et l'aménagement paysager, et les travaux de construction effectués à la hauteur des 42^e et 48^e Rues;
- Un fonctionnaire de l'information responsable des événements médiatiques, des communiqués de presse, des documents photographiques du projet et de l'organisation des visites du site à l'intention des parties prenantes;
- Un assistant administratif chargé d'appuyer l'exécution du reste du cahier des charges.

27. Le Comité a mis en doute la nécessité d'engager un fonctionnaire de l'information pour un coût de 195 600 dollars par an à ce stade tardif du projet alors que l'intérêt pour le projet est en train de retomber. Toutefois, l'Administration a confirmé qu'elle considérait ce poste nécessaire jusqu'à la fin du projet, même si elle avait initialement prévu de le supprimer en octobre 2015. Depuis lors, elle a expliqué que le fonctionnaire de l'information et l'assistant administratif ne travaillaient pas sur le plan-cadre d'équipement à temps plein et exerçaient d'autres fonctions au sein du Département de la gestion. En outre, les fonctions du chef de l'administration ont été remplies par le chef de la Section de l'administration, des finances et du personnel, dont le poste est intégralement financé par le Service de la gestion des installations du Bureau des services centraux d'appui, ce qui avait

permis de réaliser des économies supplémentaires, le poste de chef de l'administration (pour le plan-cadre d'équipement) n'étant donc pas pourvu. Le Comité note que l'ancien chef de l'administration chargé du plan-cadre d'équipement et le chef de la Section de l'administration, des finances et du personnel, sont en fait la même personne.

Augmentation des coûts liés aux services de conseil et violation des règles de passation des marchés

28. En 2004, le Secrétariat a signé un contrat de sept ans avec un cabinet de conseil en gestion des programmes chargé de fournir une expertise en matière d'estimation des coûts, de gestion des projets, de gestion des coûts et de gestion des documents. Les consultants ont été installés avec l'équipe du projet et le maître d'œuvre; ensemble, ils forment une équipe intégrée en conformité avec les bonnes pratiques. Engager des consultants spécialisés est coûteux. Par ailleurs, au mois de mars 2016, le contrat avait été modifié 36 fois, prorogeant la date butoir de décembre 2011 à décembre 2016 et faisant grimper la valeur totale à ne pas dépasser de 15,9 millions à 59 millions de dollars.

29. Le 15 décembre 2015, environ deux semaines avant que le contrat n'expire et juste avant le début des fêtes de fin d'années, le Service de la gestion des installations a demandé à la Division des achats d'adopter le trente-cinquième amendement qui prolonge le contrat jusqu'au 31 décembre 2016, pour un coût supplémentaire de 3,4 millions de dollars. La note qu'il lui a envoyée à ce sujet contenait également la requête suivante : « compte tenu du seuil fixé par le Comité des marchés du Siège (CMS), l'extension sera prolongée et scindée en deux parties : i) une extension de deux mois du 1^{er} janvier au 29 février 2016 (montant plafond : 601 180 dollars), ii) une extension de 10 mois allant du 1^{er} mars au 31 décembre 2016 (montant plafond : 2 759 091 dollars) ».

30. Le Comité a mis en doute la légitimité de cet amendement lors de son audit, notant qu'il n'était pas conforme à l'article 12.3 du Manuel des achats de l'ONU, en vertu duquel le CMS doit approuver tout projet d'amendement ou modification d'un contrat qui a déjà fait l'objet d'un examen par le Comité lorsque l'amendement, la modification ou le renouvellement relève le plafond précédemment approuvé du marché de plus de 20 % ou 500 000 dollars, le montant le moins élevé étant retenu.

31. Au départ, l'Administration avait balayé les inquiétudes du Comité, affirmant que le trente-cinquième amendement avait été examiné par le CMS, qui avait recommandé son adoption. Toutefois, après un nouvel examen, l'Administration a concédé qu'une « erreur administrative » avait été commise et que la Division des achats avait outrepassé ses pouvoirs délégués, non seulement au sujet du trente-cinquième, mais également du trente-quatrième amendement. Par conséquent, ces deux amendements au contrat ont été retirés et présentés une nouvelle fois au Comité, qui a recommandé que le contrat soit prorogé jusqu'en décembre 2016, pour une valeur totale ne devant pas dépasser 59,02 millions de dollars.

32. Selon le Comité, le contrat a été mal géré pour les raisons suivantes :

- Les erreurs administratives sont seulement apparues après l'audit annuel du Comité et n'avaient pas été relevées par les responsables de la Division des achats ou le CMS. Il est préoccupant de constater que les contrôles internes n'aient pas suffi pour prévenir ou détecter la violation des règles de passation des marchés;

- Il est difficile de comprendre pourquoi la demande d'amendement au contrat a été présentée si près de la date d'expiration du contrat, alors que la nécessité de prolonger le contrat en 2016 au titre de services consultatifs était connue des semaines auparavant;
- Le CMS s'était déjà inquiété de ce que le Secrétariat ne bénéficiait pas de prestations à la hauteur des prix, du fait que la société, censée fournir des services « à la demande » rémunérés à l'heure (temps passé et matériaux utilisés), fournissait, dans les faits, des services à l'appui du projet de façon permanente depuis plusieurs années. Le Comité a recommandé que, compte tenu de l'augmentation importante des coûts au cours de la durée de vie du projet, la Division des achats entre en contact avec cette société pour obtenir des rabais en volume. L'Administration a estimé qu'il s'agissait là d'une leçon à retenir pour les prochains projets;
- L'amendement au contrat n'était pas fondé sur des coûts tout à fait exacts. Comme les taux effectifs pour 2016 n'étaient pas connus, une augmentation maximum de 3 % du barème de rémunération des activités de conseil a été prévue. En outre, lorsque la demande d'un trente-sixième amendement a été présentée une nouvelle fois, l'Administration a réduit le montant demandé de 0,4 million de dollars en raison de l'existence d'un montant plafond inutilisé provenant du précédent amendement.

33. L'Administration estime que les consultants en gestion de programme ne seront plus nécessaires au-delà de décembre 2016. Néanmoins, ces consultants sont essentiels pour achever le plan-cadre d'équipement dans les temps, et leurs services seront aussi nécessaires après l'achèvement des travaux de construction, pour assurer la clôture administrative et le rapprochement final des comptes. Le contrat devrait courir jusqu'en 2017, une nouvelle prorogation qui entraînerait des coûts supplémentaires sera peut-être nécessaire. Compte tenu de l'augmentation des coûts à ce jour, l'Administration doit gérer de près les coûts liés aux services de consultant pour veiller à ce qu'ils n'entraînent pas de nouvelles augmentations du coût final prévu du projet.

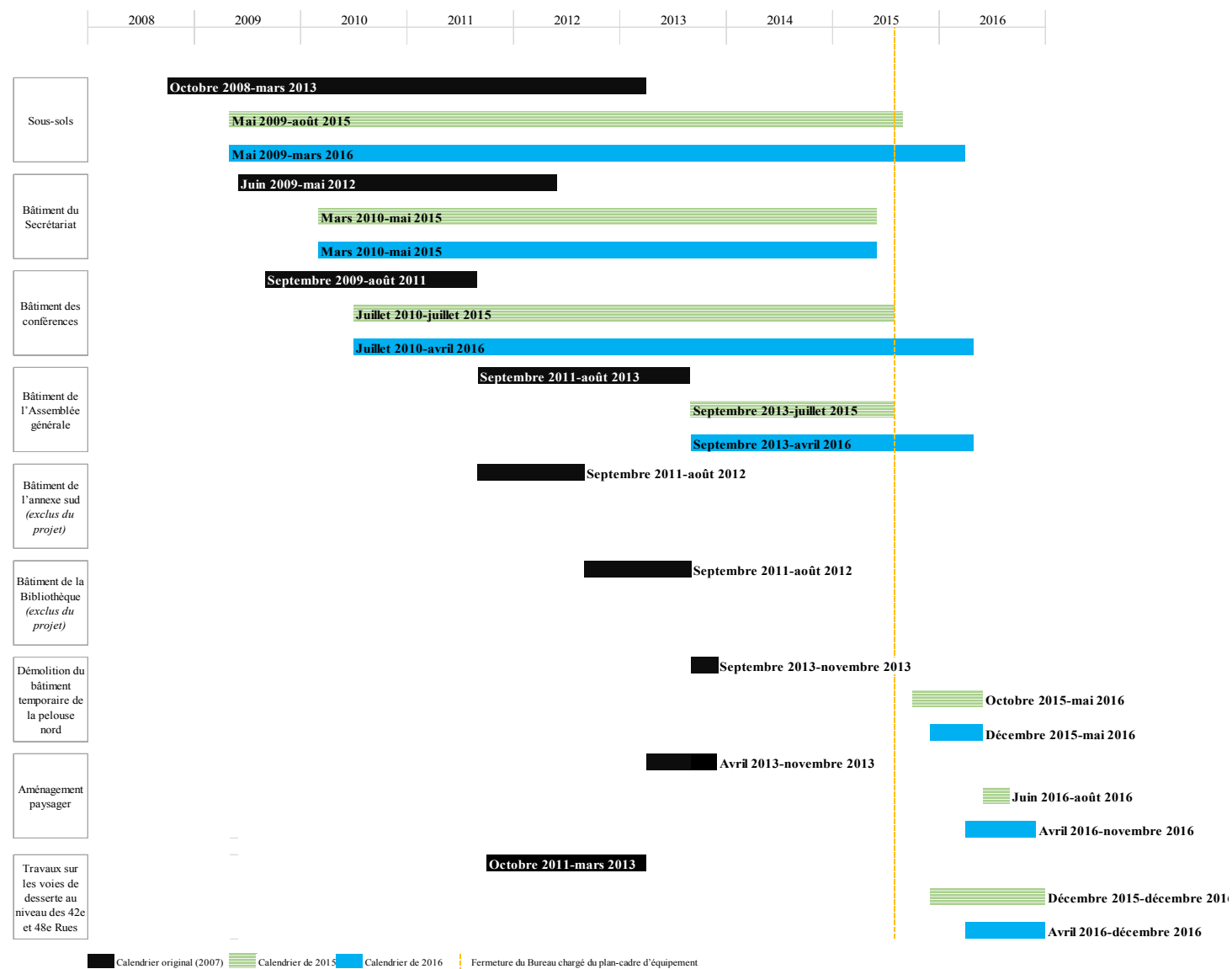
C. Calendrier et cahier des charges

État d'avancement général des travaux par rapport au calendrier

34. Par le passé, des retards ont été enregistrés dans la mise en œuvre du projet. Toutefois, comme suite à l'application d'une stratégie d'exécution accélérée, les principaux travaux ont été déclarés quasiment achevés en septembre 2014 et le bâtiment de l'Assemblée générale livré à l'Organisation. L'Administration est en bonne voie pour achever tous les travaux d'ici à la fin du mois de décembre 2016. La **figure III** indique les changements apportés au calendrier de réalisation des principaux éléments du plan-cadre d'équipement.

35. Certains des retards indiqués dans la **figure III** découlaient d'éléments imprévus, notamment la nécessité d'enlever de grandes quantités d'amiante des bâtiments, de se conformer à des normes plus strictes en matière de sécurité et de réparer les dégâts causés par l'ouragan Sandy. D'autres étaient dus au fait que les objectifs fixés s'appuyaient sur des hypothèses trop optimistes ou des données insuffisantes et n'étaient pas réalistes.

Figure III
Comparaison du calendrier actuel avec le calendrier de 2015 et celui approuvé dans la stratégie IV accélérée (mars 2016)



(Voir notes de la figure page suivante)

(Notes de la figure III)

Source : Analyse des calendriers communiqués par le maître d'œuvre et des informations fournies par l'Administration effectuée par le Comité.

Notes : Les périodes de construction indiquées ci-avant s'entendent jusqu'à l'achèvement des travaux, hors clôture administrative des projets. Elles correspondent au calendrier de l'Administration au mois de mars 2016.

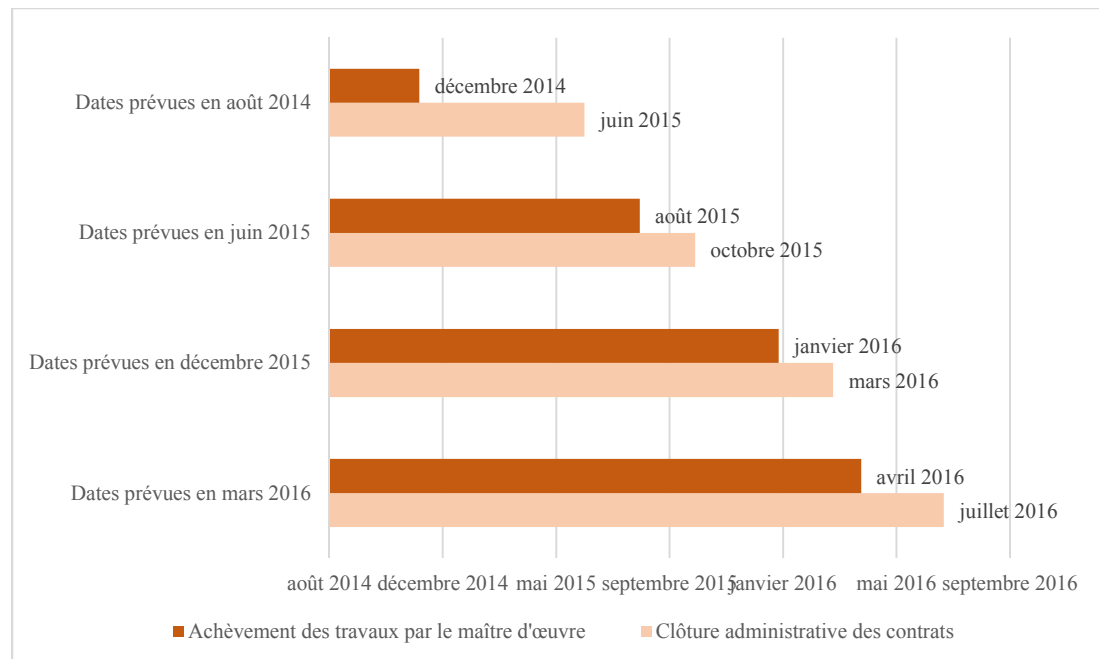
En 2014, il a été décidé que le Bureau des services centraux d'appui se chargerait des travaux restants, à savoir la démolition du bâtiment temporaire de la pelouse nord, l'aménagement paysager et les travaux sur les voies de desserte au niveau des 42^e et 48^e Rues (voir [A/69/360](#)). À l'origine, les travaux sur les voies de desserte au niveau des 42^e et 48^e Rues faisaient partie du marché relatif aux sous-sols.

Achèvement et constatation d'achèvement des travaux

36. Le processus d'achèvement et de constatation d'achèvement des travaux est complexe et peut prendre beaucoup de temps : tous les travaux restants et les corrections nécessaires doivent être effectués, le prix final de l'ensemble des travaux doit être convenu et tous les documents connexes, comme les garanties, les guides d'utilisation et les supports de formation, doivent être transmis. Les gestionnaires de programme et les architectes responsables vérifient que le processus se déroule correctement afin de protéger les intérêts de l'Organisation.

37. La dernière étape consiste en la clôture administrative de l'ensemble des contrats et le versement des sommes dues, en particulier au titre des principaux contrats à coût maximal garanti. La **figure IV** montre que les dates prévues pour l'achèvement des travaux confiés au maître d'œuvre ont été grandement modifiées au cours du projet. Entre août 2014 et mars 2016, la date d'achèvement des travaux a été repoussée de décembre 2014 à avril 2016 et la date de clôture administrative des contrats a reculé de juin 2015 à juillet 2016. Ce nouveau calendrier ne sera toutefois probablement pas respecté non plus.

Figure IV
**Modification des dates prévues pour l'achèvement des travaux
 confiés au maître d'œuvre**



Source : Analyse des données fournies par l'Administration effectuée par le Comité.

Note : Tous les bâtiments ont été quasiment achevés simultanément. Les dates prévues en décembre 2015 et en mars 2016 pour la clôture administrative des contrats ne tiennent pas compte de l'accord de coordination, qui s'applique désormais également aux travaux sur la voie de desserte au niveau de la 42^e Rue.

38. L'Administration prévoyait que les travaux à effectuer par le maître d'œuvre seraient achevés en avril 2016 au plus tard et que 9 des 10 contrats à coût maximal garantis restants seraient clôturés avant la fin du mois de juillet 2016. Comme les travaux au niveau de la 42^e Rue ont été confiés au maître d'œuvre, il était prévu que l'accord de coordination applicable aux contrats à coût maximal garanti courre jusqu'en 2017. Toutefois, après la réalisation de l'audit, l'Administration a informé le Comité que six contrats à coût maximal garantis étaient toujours en cours, pour une valeur totale de près de 1 000 millions de dollars, et qu'elle prévoyait maintenant que l'accord de coordination serait clôturé en décembre 2016 au plus tard.

39. Il est évident, cependant, que l'Administration a sous-estimé les efforts et le temps requis pour clôturer les 10 contrats à coût maximal garanti restants et qu'une grande partie des travaux n'est toujours pas achevée. Au mois de mars 2016, le maître d'œuvre devait encore effectuer des travaux pour se conformer au cahier des charges, 90 des 510 sous-contrats composant les 10 contrats à coût maximal garanti restants étaient toujours en cours, les paiements n'avaient été effectués intégralement que pour 354 des 420 sous-contrats clôturés et des travaux d'une valeur totale de 25,9 millions de dollars n'avaient toujours pas été facturés. L'Administration a informé le Comité que, depuis la réalisation de l'audit, le montant restant à facturer avait été ramené à 14,4 millions de dollars.

40. Le **tableau 6** montre que, par le passé, de longues périodes se sont écoulées entre le quasi-achèvement et l'achèvement total des travaux. Sur la base de cette observation, il apparaît que l'hypothèse de l'Administration selon laquelle les travaux relatifs aux contrats à coût maximal garanti seraient totalement achevés en avril 2016 au plus tard était très improbable.

Tableau 6

Dates prévues pour l'achèvement des principaux bâtiments (mars 2016)

<i>Bâtiment</i>	<i>Date de quasi-achèvement</i>	<i>Date d'achèvement total</i>	<i>Intervalle</i>
Bâtiment du Secrétariat	Septembre 2012	Mai 2015	32 mois
Bâtiment des conférences	Février 2013	Inachevé	Inachevé après 37 mois
Bâtiment de l'Assemblée générale	Septembre 2014	Inachevé	Inachevé après 18 mois
Sous-sols	Mars 2015	Inachevé	Inachevé après 12 mois

Source : Analyse des données fournies par l'Administration effectuée par le Comité.

41. En février 2016, le maître d'œuvre a indiqué à l'Administration qu'aucun des contrats ne pourrait être clôturé tant que la demande d'indemnisation déposée contre lui par le sous-traitant n'aurait pas été réglée. Dans les faits, il n'y a pas grand-chose que l'Administration puisse faire pour clôturer les contrats sans l'entière coopération et l'accord du maître d'œuvre. En mars 2016, les fonds retenus (6,6 millions de dollars) n'étaient pas suffisants pour l'inciter à clôturer les contrats avant qu'un arrangement définitif ait été trouvé concernant la demande en instance, et l'Administration ne dispose que de mesures contractuelles limitées pour l'obliger à clôturer les contrats ou le pénaliser pour le retard encouru. Étant donné qu'on ignore le temps qu'il faudra pour que ce différend soit réglé, on ignore également quand la clôture administrative des contrats pourra être effectuée. Cette situation pourrait engendrer des coûts supplémentaires du fait que l'Administration pourrait devoir employer les services de spécialistes et de conseillers juridiques pendant une période prolongée.

42. L'Administration a informé le Comité que les fonds retenus n'étaient plus que de 4,1 millions de dollars au mois de juin 2016 et qu'elle pouvait clôturer unilatéralement les contrats afférents aux travaux faisant l'objet du litige.

Travaux restant à accomplir

43. Dans son rapport précédent, le Comité a souligné qu'il convenait de suivre attentivement la réalisation des travaux restant à accomplir et de veiller à ce qu'ils soient terminés dans les délais et dans les limites du budget disponible. Après la fermeture du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement en juillet 2015, le Bureau des services centraux d'appui a été chargé de mener à bien le reste des travaux et, bien que des retards aient été enregistrés par rapport au calendrier original, il ne doute pas qu'ils seront achevés dans les délais, avant la fin du mois de décembre 2016.

*Démolition du bâtiment temporaire de la pelouse nord
et aménagement paysager*

44. Dans sa résolution 70/239, l'Assemblée générale a noté avec préoccupation que la démolition du bâtiment temporaire de la pelouse nord avait encore été retardée et prié le Secrétaire général de veiller à ce que les travaux de démolition du bâtiment soient menés à bien sans plus tarder. La procédure de passation des marchés a abouti en octobre 2015 et, au moment de la réalisation de l'audit, les travaux se poursuivaient sans incident. La date d'achèvement prévue avait toutefois encore été reculée, et le bâtiment ne devrait pas être démoli intégralement avant le mois de novembre 2016.

45. Le **tableau 7** montre que le calendrier qui figure dans le contrat est différent de celui contenu dans l'invitation à soumissionner que le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement a préparée. La période prévue pour les travaux de démolition a été allongée d'un mois et l'intervalle entre la date de quasi-achèvement et la date d'achèvement des travaux d'aménagement paysager est passé de 3 à 11 semaines. Ces modifications devraient rendre le calendrier plus réaliste.

Tableau 7

**Comparaison des dates prévues dans l'invitation à soumissionner
et dans le contrat pour les grandes étapes du projet**

Activité	Invitation à soumissionner (juillet 2015)	Contrat (octobre 2015)
Début des travaux	6 novembre 2015	18 décembre 2015
Démolition des trois premiers étages	1 ^{er} février 2016	12 avril 2016
Quasi-achèvement des travaux de démolition	8 mars 2016	12 mai 2016
Début des travaux d'aménagement paysager	15 avril 2016	15 avril 2016
Quasi-achèvement des travaux d'aménagement paysager	15 août 2016	1 ^{er} septembre 2016
Achèvement des travaux	1 ^{er} septembre 2016	18 novembre 2016

Source : Analyse des données fournies par l'Administration effectuée par le Comité.

Travaux dans la 42^e Rue et la 48^e Rue

46. Dans sa résolution 70/239, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de veiller à ce que la procédure de passation des marchés aboutisse rapidement et que les travaux d'amélioration des conditions de sécurité devant être effectués dans la 42^e Rue et la 48^e Rue soient achevés avant la fin de 2016. Le **tableau 8** indique que la procédure de passation des marchés a été lancée trois mois plus tard que ce qui était prévu au moment de la publication du rapport précédent du Comité et que les travaux ont commencé avec deux mois de retard. De plus, la durée des travaux prévue était de 12 mois à la date de publication du rapport précédent alors qu'elle n'est plus maintenant que de huit à neuf mois.

Tableau 8

Comparaison des dates prévues et des dates effectives pour les grandes étapes de la procédure de passation des marchés relatifs aux travaux dans la 42^e Rue et la 48^e Rue

	<i>Dates prévues en juin 2015</i>	<i>Situation en mars 2016</i>
Publication de l'invitation à soumissionner	Août 2015	Novembre 2015
Attribution du marché	Novembre 2015	42 ^e Rue : marché attribué au maître d'œuvre 48 ^e Rue : marché attribué en mars 2016
Période de travaux prévue	De décembre 2015 à décembre 2016	42 ^e Rue : de février à septembre 2016 48 ^e Rue : d'avril à décembre 2016

Source : Analyse des données fournies par l'Administration effectuée par le Comité.

Notes : Les dates prévues en juin 2015 correspondent au calendrier de l'Administration tel que présenté dans le rapport précédent du Comité.

En mars 2016, l'Administration a attribué le marché pour les travaux dans la 48^e Rue à l'entrepreneur chargé des travaux de la 42^e Rue.

Attribution des marchés relatifs aux travaux sur les voies de desserte

47. À l'origine, l'Administration avait prévu de regrouper les travaux sur les voies de desserte en un seul marché et d'attribuer celui-ci au terme d'une procédure d'appel d'offres. Cependant, afin de garantir que les travaux seront achevés avant la fin du mois de décembre 2016, elle a décidé de confier le chantier au niveau de la 42^e Rue au maître d'œuvre et de ne publier une invitation à soumissionner que pour les travaux au niveau de la 48^e Rue. Le Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui a estimé que cette décision entraînerait une augmentation de 1,5 million de dollars des frais de gestion facturés par le maître d'œuvre en plus des 5 millions de dollars correspondant aux travaux, auxquels s'applique l'accord de coordination¹.

48. Au terme d'une procédure d'appel d'offres, le marché pour les travaux au niveau de la 48^e Rue, d'une valeur de 10 millions de dollars, a été attribué au sous-traitant que le maître d'œuvre avait sélectionné pour effectuer les travaux au niveau de la 42^e Rue. En mars 2016, l'Administration a informé le Comité qu'elle avait entamé des négociations avec le maître d'œuvre en vue de transférer le contrat relatif aux travaux de la 42^e Rue directement au sous-traitant et diminuer ainsi le montant des frais de gestion dus au maître d'œuvre (1,5 million de dollars).

¹ L'accord de coordination, qui porte sur une série de services de base, vise à assurer que les différents sous-projets sont exécutés de manière coordonnée pour garantir la cohérence du plan-cadre d'équipement. Par le passé, il a permis au Bureau chargé du plan-cadre d'équipement d'autoriser le maître d'œuvre à acheter des articles avec un long délai d'approvisionnement tandis qu'il élaborait le contrat à coût maximal garanti correspondant.

49. Si l'Administration tente de réduire le coût d'ensemble des deux contrats en réduisant le rôle du maître d'œuvre, il convient de noter que seul le marché pour les travaux au niveau de la 48^e Rue a été attribué au terme d'une procédure d'appel d'offres. Le Comité a également exprimé la crainte que l'adjudicataire ait été avantagé du fait qu'il s'était vu confier le marché pour la 42^e Rue avant de soumissionner pour celui de la 48^e Rue. Néanmoins, l'Administration est convaincue que la procédure suivie respectait pleinement les règles d'adjudication des marchés et les règlements applicables au plan-cadre d'équipement.

50. La révision de la stratégie d'exécution était toujours en cours au moment de la réalisation de l'audit, mais à partir des informations disponibles, il a été estimé que les travaux devraient être quasiment achevés d'ici à la fin du mois de décembre 2016. Il a également été estimé, sur la base des tendances observées par le passé, que l'achèvement et la clôture des contrats ne surviendront probablement pas avant 2017.

Solutions provisoires pour les bâtiments de la Bibliothèque et de l'annexe sud

51. Des solutions provisoires ont été appliquées pour assurer la conformité des bâtiments de la Bibliothèque et de l'annexe sud aux normes plus strictes en matière de sécurité et les coûts y afférents, d'un montant de 12,5 millions de dollars, ont été couverts à partir des ressources disponibles. Ces solutions sont les suivantes :

- Le bâtiment de la Bibliothèque a été reconfiguré afin que le personnel occupe uniquement la partie nord et que la partie sud soit réservée à l'entreposage;
- La cafétéria du bâtiment de l'annexe sud a été fermée et des services de restauration alternatifs ont été mis en place dans les bâtiments du Secrétariat et des conférences;
- Les salles de formation et les bureaux du bâtiment de l'annexe sud ont été transférés au 3^e sous-sol de l'annexe de la pelouse nord.

52. Comme indiqué dans le **tableau 9**, en mars 2016, d'importants retards avaient été pris dans l'application des solutions provisoires par rapport au calendrier original que le Bureau chargé du plan-cadre d'équipement avait mis au point avant sa fermeture en juillet 2015.

Tableau 9

Comparaison des calendriers d'application des solutions provisoires

	<i>Prévisions du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement (juin 2015)</i>	<i>Situation en mars 2016</i>
Reconfiguration du bâtiment de la Bibliothèque	Achevée en août 2015 au plus tard	Date de quasi-achèvement : inconnue Date d'achèvement : mars 2016
Mise en place de services de restauration alternatifs dans les bâtiments du Secrétariat et des conférences	Mise en place achevée à trois emplacements en juillet 2015 au plus tard	Date de quasi-achèvement : septembre 2015 Date d'achèvement : janvier 2016

	<i>Prévisions du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement (juin 2015)</i>	<i>Situation en mars 2016</i>
Transfert des salles de formation et des bureaux au 3 ^e sous-sol de l'annexe de la pelouse nord	Travaux commencés en septembre 2015 et terminés en janvier 2016	Les travaux ont commencé en novembre 2015 et devraient être quasiment achevés en avril 2016

Source : Analyse des données fournies par l'Administration effectuée par le Comité.

Gestion des projets

53. À la fermeture du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement, le montant des travaux restant à effectuer n'était plus estimé qu'à 55,4 millions de dollars (voir [A/70/343](#), par. 79), ce qui représente tout de même un investissement considérable et équivaut plus ou moins au coût total d'autres projets de construction, comme le projet de rénovation de l'Africa Hall à la Commission économique pour l'Afrique qui est estimé à 56,9 millions de dollars (voir [A/70/363](#), par. 31). Une gestion des projets ferme reste donc indispensable pour garantir que le projet sera terminé dans les délais et dans les limites du budget disponible.

54. Cependant, à l'approche de la fin du projet, l'Administration semble faire preuve de moins de rigueur. On constate notamment que :

- Le montant estimatif du coût final de chaque sous-projet n'est plus mis à jour au fur et à mesure de l'avancement du projet;
- L'Administration n'a pas mis au point un calendrier consolidé et actualisé détaillant toutes les grandes étapes et activités du projet;
- L'inventaire des risques chiffré n'a pas été mis à jour depuis mars 2015 et ne rend donc pas compte des risques auxquels le projet est exposé actuellement.

55. L'Administration a informé le Comité qu'elle continuait d'exercer une gestion des projets rigoureuse et qu'elle avait mobilisé des ressources suffisantes pour s'assurer que toutes les activités restantes continueraient d'être gérées et suivies de près. Toutefois, si tel n'était pas le cas durant la dernière phase du projet, des retards supplémentaires pourraient être enregistrés et les coûts augmenter. Bien qu'il soit peu probable qu'un événement majeur vienne bouleverser le projet à ce stade, il serait malavisé de considérer qu'il est impossible que cela se produise.

D. Gestion du complexe

56. Les travaux sur le complexe ont tous été quasiment achevés avant septembre 2014, date à laquelle les bâtiments ont été livrés à l'ONU. La section D présente des renseignements à jour sur l'approche que l'Administration a adoptée en ce qui concerne la gestion et l'entretien du complexe rénové. Bien que la transition se soit faite sans heurt à ce jour, aucun plan d'entretien à long terme n'a encore été arrêté pour préserver la valeur de l'investissement que les États Membres ont effectué avec le plan-cadre d'équipement.

Gestion du complexe au quotidien

57. Le Comité a chargé un consultant d'effectuer une inspection visuelle non intrusive du complexe, laquelle n'a mis à jour aucun problème majeur. La transition entre la gestion des travaux et la gestion du complexe au quotidien s'est opérée avec succès. Si le service d'assistance du Service de la gestion des installations reçoit près de 20 000 demandes de service par an, il n'a enregistré aucune plainte majeure, aucun incident grave ni aucune perturbation importante depuis que les locaux rénovés ont été mis à disposition. Le Service de la gestion des installations a conclu plusieurs contrats pour s'assurer que les nouveaux systèmes sont correctement maintenus, ce qui devrait permettre de les conserver en bon état de fonctionnement pendant plus longtemps et d'éviter les perturbations.

58. En moyenne, le service d'assistance reçoit moins de 600 demandes par mois en ce qui concerne les dispositifs essentiels, comme les systèmes de chauffage, de ventilation et de climatisation, l'installation électrique et la plomberie, ce qui est comparable aux chiffres enregistrés sur des complexes de taille équivalente. Les données qu'il a recueillies sont exhaustives, mais le Service de la gestion des installations pourrait aller plus loin et élaborer un simple tableau de bord permettant de mesurer les résultats obtenus au regard d'indicateurs clefs, comme le degré de satisfaction des clients, assorti d'objectifs chiffrés concernant le nombre et le type de demandes reçues.

Entretien du complexe

59. Par le passé, le Comité a prévenu qu'il ne fallait pas s'attendre à ce que le Bureau des services centraux d'appui puisse réduire la part du budget consacrée à l'entretien du complexe au motif que des bâtiments nouvellement rénovés devraient nécessiter moins d'attention. Au contraire, les installations et le matériel plus sophistiqués risquent de requérir un entretien plus régulier et plus onéreux [voir [A/69/5 \(Vol. V\)](#)]. Les systèmes qui ont été installés dans le cadre des travaux de rénovation sont d'une importance capitale pour le bon fonctionnement du complexe. Le fait de les entretenir efficacement contribuera à prévenir les pannes, qui sont susceptibles de perturber les activités du personnel et des représentants des États Membres sur le complexe, et prolongera leur durée de vie opérationnelle.

60. L'Administration a passé 34 contrats de louage de services pour l'entretien du Siège² pour un coût annuel estimé à près de 18 millions de dollars, soit 11 millions pour les services de nettoyage et 7 millions pour l'entretien courant des nouveaux systèmes. Certains de ces contrats ont été conclus avec une société extérieure, ce qui convient à court terme. À long terme, l'Administration pourrait envisager de former son propre personnel à l'exécution de tâches actuellement assurées par des sous-traitants et de recruter du personnel spécialisé afin d'externaliser encore moins de services. En 2015, par exemple, elle a dépensé plus de 35 000 dollars en formations externes afin de renforcer les compétences et les connaissances de son personnel relatives aux nouveaux systèmes.

² Ne tient pas compte des 24 contrats signés pour la fourniture de matériel et de pièces d'équipement, pour un montant total de 0,8 millions de dollars.

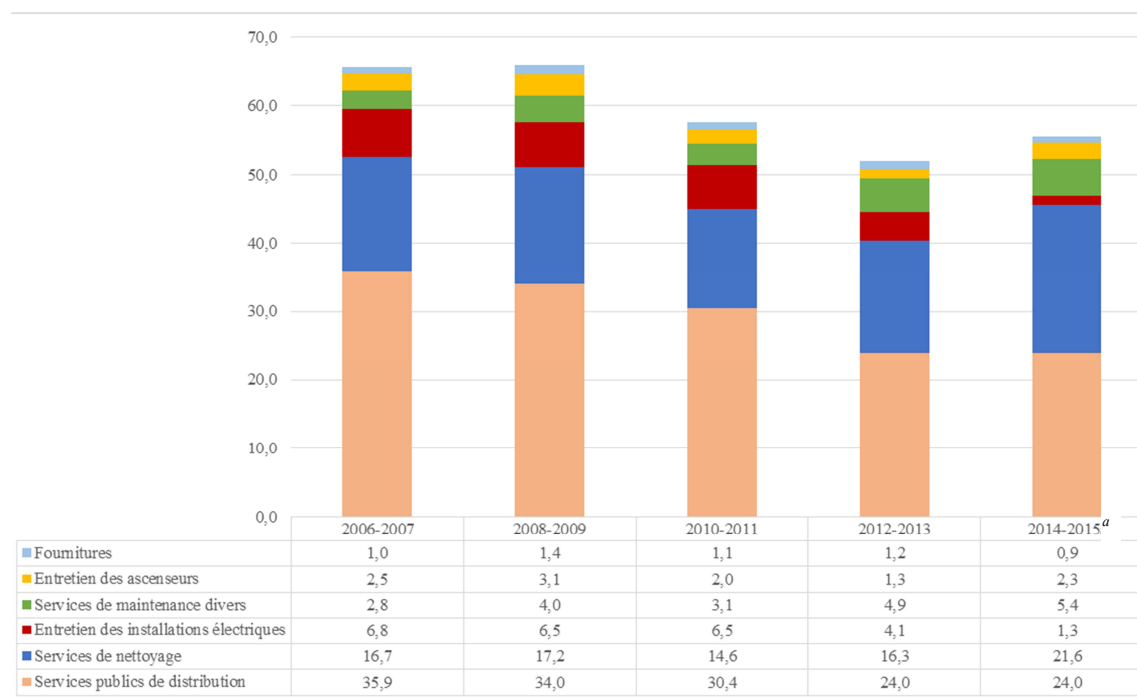
61. Afin d'assurer la maintenance du bâtiment et des systèmes rénovés, quatre postes ont été créés à la Section de l'entretien et des réparations³, ce qui porte l'effectif total à 83 postes. Cette création de postes, combinée à la réaffectation de postes depuis les équipes chargées de l'entretien et de l'aménagement, a renforcé les capacités de l'Administration d'effectuer des travaux de réparation du système électrique. La **figure V** montre que le coût total des services de maintenance (hors services publics de distribution) est resté à peu près le même avant et après l'exécution du plan-cadre d'équipement et que, dans un premier temps, les dépenses liées aux services publics de distribution ont diminué à la suite de la rénovation des bâtiments, ce qui s'explique principalement par la forte baisse de la quantité de vapeur utilisée.

62. Dans un de ses rapports précédents, le Comité avait affirmé que si l'Administration avait passé des marchés combinant l'installation des équipements et des systèmes et leur maintenance pendant une certaine période, elle aurait pu éviter de risquer de se retrouver, pendant un temps, sans contrat de maintenance pour des installations essentielles [voir A/70/5 (Vol. V)]. De plus, elle aurait ainsi pu garantir la stabilité des systèmes et aurait eu suffisamment de temps pour former son personnel ou renforcer ses compétences en matière de maintenance ou, à défaut, rassembler des informations plus fouillées afin d'employer le sous-traitant présentant le meilleur rapport qualité-prix. L'Administration prévoit de charger une entreprise spécialisée d'examiner sa stratégie de maintenance à la fin de l'année 2017 et de profiter de l'occasion pour évaluer la proportion de services externalisés et de services assurés en interne, l'objectif étant de veiller à ce que les ressources disponibles soient utilisées de manière rationnelle.

³ Section du Service de la gestion des installations chargée de planifier et d'assurer la maintenance opérationnelle des bâtiments, y compris de veiller au bon fonctionnement des systèmes mécaniques, des installations électriques et de la plomberie.

Figure V
**Dépenses liées à la maintenance et aux services publics de distribution
pour le Siège (de 2006-2007 à 2014-2015)**

(En millions de dollars des États-Unis)



Source : Analyse des données fournies par l'Administration effectuée par le Comité.

^a Les dépenses pour 2014-2015 ont été estimées au prorata à partir des données disponibles pour 22 mois.

Gestion à long terme des biens immobiliers

63. Contrairement à la plupart des organisations qui possèdent un vaste parc immobilier, l'ONU n'a pas entretenu le complexe de New York selon une stratégie bien établie de gestion des actifs axée sur leur durée de vie. À la place, elle a appliqué une stratégie réactive reposant sur « l'exploitation jusqu'à la défaillance » et n'a pas investi suffisamment dans la structure, les installations et les équipements des bâtiments, se contentant d'effectuer les travaux d'entretien et de réparation essentiels. Au fil des ans, le complexe s'est dégradé et il s'est retrouvé en décalage avec la législation, la pratique observée dans le secteur et les besoins des utilisateurs.

64. Le plan-cadre d'équipement d'un montant de 2,3 milliards de dollars qui a été appliqué en conséquence, en plus d'être onéreux, a entraîné de nombreuses perturbations. On trouvera à l'**annexe I** le rapport du Comité sur les enseignements tirés de la mise en œuvre du plan-cadre d'équipement, dans lequel sont exposées brièvement quatre grandes stratégies d'entretien des biens immobiliers. En apportant des améliorations à son parc immobilier, l'ONU pourrait préserver plus efficacement l'investissement de 2,3 milliards de dollars réalisé, réduire les

dépenses d'investissement dans leur ensemble et limiter au minimum le besoin d'exécuter des projets à grande échelle et à haut risque dans le futur.

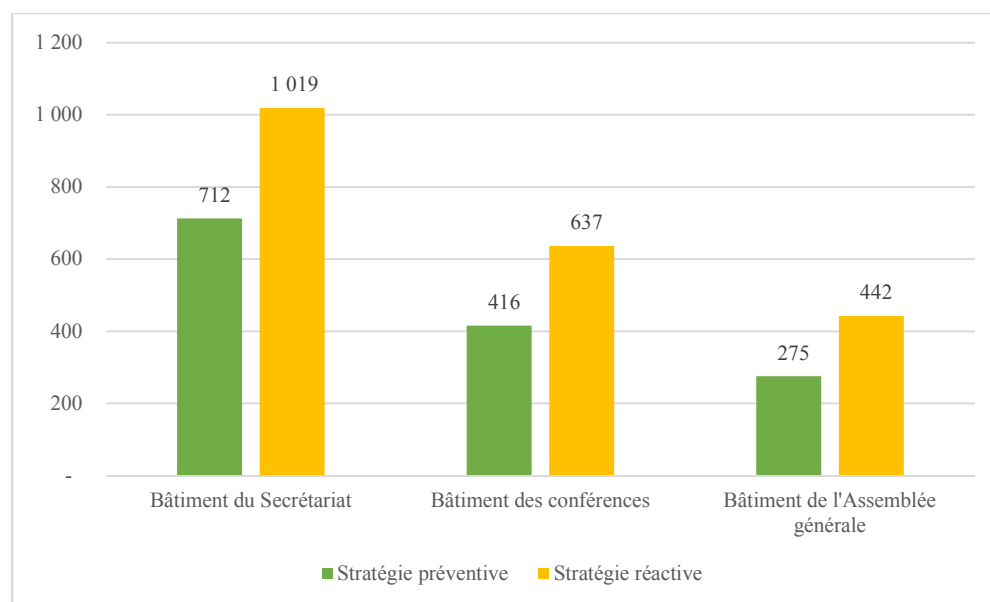
65. Tout plan de gestion des biens repose sur un élément essentiel qui est la disponibilité de données complètes. Sur la base de l'examen stratégique des biens immobiliers, qui constitue la toute première évaluation de l'ensemble du parc immobilier de l'Organisation, et du calendrier des remplacements fondé sur l'ensemble du cycle de vie des actifs, l'Administration a proposé son premier programme d'investissement évolutif sur 20 ans. L'entretien du parc immobilier nécessite des investissements à long terme se chiffrant à 130 millions de dollars, en moyenne, par exercice biennal, un montant supérieur au budget d'entretien moyen traditionnel.

66. L'Administration a chargé des consultants de réaliser une analyse comparative du rapport coûts-avantages d'une stratégie réactive et d'une stratégie préventive en se basant sur une évaluation exhaustive de cinq bâtiments, dont le bâtiment des conférences, le bâtiment du Secrétariat et le bâtiment de l'Assemblée générale. La **figure VI** présente les résultats de cette analyse, qui n'ont pas fait l'objet d'une vérification, et montre qu'un entretien proactif des trois bâtiments rénovés pourrait faire économiser 694 millions de dollars sur 50 ans. Par le passé, le Comité avait indiqué que l'Administration devrait également détailler le profil des dépenses pour le rendre plus utile pour les parties prenantes, les dépenses liées à une gestion des actifs en fonction de leur durée de vie pouvant varier considérablement d'une année à l'autre du fait que les composants des bâtiments ont des durées de vie différentes (voir [A/68/5 \(Vol. V\)](#), par. 74).

Figure VI

Comparaison des coûts d'une stratégie d'entretien réactive et d'une stratégie d'entretien préventive prévus par l'Administration sur 50 ans

(En millions de dollars des États-Unis)



Source : Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires.

Entretien de la barrière du côté de l'East River

67. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires ayant posé la question, le Comité des commissaires aux comptes a cherché à savoir si la rénovation de la barrière du côté de l'East River faisait partie du cahier des charges du plan-cadre d'équipement et s'il était prévu de la peindre dans le futur. L'Administration a indiqué que le plan-cadre d'équipement ne prévoyait pas de travaux de peinture de la barrière et qu'aucun projet de rénovation de celle-ci n'avait été arrêté. Toutefois, elle a confirmé qu'il était nécessaire d'entretenir la structure surplombant le FDR Drive et que des discussions étaient en cours sur la question. Aucune information concernant le coût éventuel de ces travaux n'a été fournie dans le cadre de l'audit.

E. Tirer le meilleur parti des avantages que présente le complexe rénové

68. Lorsqu'un projet de grande envergure est mené à son terme, la bonne pratique consiste à procéder à un examen complet des avantages obtenus. L'exécution du plan-cadre d'équipement atteint sa phase finale, aussi est-il important que l'Administration établisse clairement quels ont été les avantages tirés de l'investissement de 2,3 milliards de dollars consenti par les États Membres.

69. Dans son rapport précédent, le Comité avait recommandé que l'Administration fasse savoir si les avantages escomptés du plan-cadre d'équipement, qu'ils soient financiers ou non financiers, avaient été obtenus (voir [A/70/5](#) (Vol. V), par. 17 b) du résumé). En réponse, dans son treizième rapport annuel sur l'état d'avancement de l'exécution du plan-cadre d'équipement ([A/70/343](#)), le Secrétaire général avait présenté le point le plus complet jusqu'alors des avantages tirés du projet, notamment sous la forme d'une série de déclarations d'ordre qualitatif qui ont démontré que le plan-cadre d'équipement avait permis d'obtenir les produits initialement escomptés (voir [A/55/117](#)), à savoir un complexe :

- Qui utilise l'énergie de façon rationnelle, ne contienne pas de matériaux dangereux, réponde aux normes de la ville hôte en matière de construction, de protection contre l'incendie et de sécurité;
- Qui soit aisément accessible à tous;
- Qui satisfasse à tous les critères raisonnables actuellement applicables en matière de sécurité;
- Dont l'architecture originelle soit préservée autant que possible.

70. Ainsi qu'il a été noté à la section D, les immeubles rénovés sont opérationnels. Ils offrent un cadre de travail plus moderne, sont dotés de systèmes et d'équipements sophistiqués, la sécurité a été renforcée dans la majeure partie du complexe et une quantité substantielle d'amiante en a été extraite. On a procédé à ces améliorations tout en préservant un patrimoine architectural et esthétique précieux et en assurant la poursuite des activités courantes.

Utilisation rationnelle de l'énergie

71. Dans son treizième rapport annuel sur l'état d'avancement de l'exécution du plan-cadre d'équipement, le Secrétaire général a indiqué que le complexe du Siège avait fait l'objet d'une évaluation complète, ce qui lui avait valu de recevoir le certificat « Or » selon les critères du Leadership in Energy and Environmental Design⁴, le bâtiment du Secrétariat ayant pour sa part obtenu le certificat « Platine ». Le 15 avril 2016, l'Administration a remis un rapport établi par ses consultants en matière d'environnement, qui confirme cette notation, précisant qu'elle a été obtenue sur la base d'une péréquation des résultats des mesures effectuées selon les autres méthodes d'évaluation figurant dans la liste communiquée dans le présent rapport. Dans le treizième rapport annuel sur l'état d'avancement, le Secrétaire général précise aussi que des avantages quantifiables ont été obtenus grâce à l'amélioration de l'écocoefficacité, à savoir :

- Une réduction de 50 % de la consommation d'énergie;
- Une réduction de 40 % de la consommation d'eau;
- Une réduction de 45 % des émissions de gaz à effet de serre.

72. Ainsi que l'a noté le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, les réductions dont il est fait état ci-dessus ont été calculées sur la base de projections fondées sur des modèles et il ne s'agit pas de résultats effectivement obtenus. Le Comité consultatif a recommandé que des données factuelles soient présentées pour vérification à l'appui des informations communiquées en ce qui concerne l'amélioration de l'écocoefficacité. L'Administration avance qu'elle n'est pas encore en mesure de déterminer si les objectifs susmentionnés en matière de rendement énergétique ont ou non été atteints dans le complexe rénové. Elle installe actuellement des compteurs dans chaque bâtiment, reliés au système de gestion, afin de recueillir des données quant à l'écocoefficacité. Toutefois, on ne dispose pas de seuils de référence s'agissant de la consommation énergétique de chaque bâtiment qui permettraient de vérifier que des économies d'énergie ont été réalisées; en effet, à l'inverse de ce qui est indiqué dans le plan stratégique patrimonial, il n'avait pas été installé de compteur au Siège avant la rénovation. L'Administration prévoit que le nouveau système de mesure de l'impact environnemental produira des données fiables à compter d'avril 2016.

73. À l'heure actuelle, les seules données disponibles pour mesurer l'écocoefficacité sont les factures des services collectifs de distribution. L'Administration a informé le Comité consultatif que, pour être à même de véritablement comparer les niveaux de consommation enregistrés avant et après l'exécution du plan-cadre d'équipement, il faudrait attendre la démolition du bâtiment temporaire de la pelouse nord, car il était pour l'heure impossible de savoir quelle part de la consommation totale d'énergie et d'eau au Siège revenait à ce bâtiment. Le Comité consultatif a déclaré que les informations communiquées quant aux avantages quantifiables devaient être corroborées par des données factuelles et a prié l'Administration de présenter les renseignements voulus au Comité des

⁴ Le système utilisé aux États-Unis d'Amérique est connu sous le nom de Leadership in Energy and Environmental Design. Le système utilisé au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord est connu sous le nom de Building Research Establishment Environmental Assessment Method. Le système utilisé au Japon est le Comprehensive Assessment System for Building Environmental Efficiency et celui qui l'est en Australie est Green Star.

commissaires aux comptes à l'occasion de son prochain audit (voir [A/70/441](#)). Toutefois, l'Administration n'a pas fourni le modèle de référence pour la consommation énergétique ni les données relatives à la consommation qui auraient permis au Comité des commissaires aux comptes de mesurer les progrès réalisés à l'aune des objectifs fixés en la matière.

74. Cependant, l'Administration a été en mesure de communiquer certains éléments d'information qui ont fait apparaître que les dépenses relatives aux services collectifs de distribution avaient diminué notablement au cours de la décennie écoulée, puisque leur montant était passé de 34,9 millions de dollars (2006-2007) à 24 millions de dollars (2014-2015), et ce, bien que la consommation de gaz ait augmenté de façon notable. En l'absence de données réelles concernant la consommation, le Comité des commissaires aux comptes a élaboré un modèle de référence en se basant sur les données relatives aux dépenses effectives et sur la moyenne historique – établie sur la base de données accessibles au public – du coût des services collectifs de distribution pour les locaux à usage commercial situés à New York⁵. Cette analyse, si elle ne constitue qu'une estimation indicative, suggère qu'il est probable que, globalement, des améliorations notables auront été enregistrées entre 2006 et 2015 au gré de la rénovation du complexe en ce qui concerne l'utilisation rationnelle de l'énergie et des ressources en eau. Mais ce n'est qu'à partir du moment où des données portant sur la consommation énergétique réelle seront disponibles qu'il sera possible de confirmer si les bâtiments rénovés sont conformes aux objectifs susmentionnés en matière d'efficacité.

75. Dans sa résolution [A/70/239](#), l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui présenter, dans son quatorzième rapport annuel, des données sur la consommation actuelle et sur les schémas de consommation antérieurs à l'exécution du plan-cadre d'équipement. Il a été mis fin à l'approvisionnement du bâtiment de la pelouse nord en énergie et en eau en janvier 2016. Partant, l'Administration sera en mesure de communiquer en janvier 2017 des données portant sur 12 mois de consommation d'eau, de gaz et d'électricité, sur la base des factures correspondantes; en avril 2017, elle disposera de données sur 12 mois recueillies au moyen du système d'établissement de rapport sur l'efficacité. Ces éléments d'information permettront à l'Administration de faire la démonstration de l'ensemble des économies d'énergie qui auront alors été réalisées.

Accessibilité

76. L'Administration fait savoir que l'exécution du plan-cadre d'équipement a également conduit à une amélioration des conditions d'accès depuis l'extérieur du complexe et de circulation à l'intérieur de celui-ci, puisqu'il est maintenant pleinement accessible et utilisable par les personnes handicapées. Les améliorations dont il est fait état sont les suivantes : des portes à ouverture assistée à toutes les entrées principales; des toilettes accessibles à tous; des systèmes destinés à assurer la sécurité des personnes, au moyen de haut-parleurs et de signaux lumineux stroboscopiques; amélioration de la transmission aux prothèses auditives;

⁵ Le Comité des commissaires aux comptes s'est fondé sur l'indice des prix de l'électricité et du gaz appliqués par la New York State Energy Research and Development Authority, sur les tarifs appliqués dans le passé par Consolidated Edison, Inc. pour l'alimentation des turbines à vapeur et sur les tarifs appliqués dans le passé par le New York City Water Board pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement.

abaissement des estrades dans toutes les salles de conférence et mise en place de rampes d'accès.

77. Il a été procédé à un examen du complexe – entraînant le minimum de perturbations – qui a confirmé que les bâtiments édifiés dans les années 50 avaient été adaptés, chaque fois que c'était possible d'un point de vue pratique, de manière à en améliorer les conditions d'accessibilité et à les mettre en conformité avec les normes minimales aujourd'hui en vigueur. Eu égard à la nécessité de préserver l'architecture originale du complexe dans toute la mesure possible, le respect des normes actuelles en matière d'accessibilité pourrait être amélioré dans certains endroits. À titre d'exemple, des ascenseurs accessibles aux personnes handicapées ont bien été installés pour permettre à celles-ci de se déplacer entre les différents niveaux de certaines salles de conférence, mais elles pourraient trouver difficile d'accéder à plusieurs salles sans assistance en raison de la lourdeur des portes d'entrée. En outre, la nécessité de préserver la configuration d'origine des salles de conférence fait qu'il peut être difficile pour les personnes handicapées (comme celles qui utilisent des chaises roulantes) d'utiliser pleinement les installations existantes, par exemple en raison de l'espace limité ménagé sur les estrades.

Gestion souple de l'espace de travail

78. L'instauration d'une gestion souple de l'espace de travail peut accroître la flexibilité, se traduire par des conditions de travail améliorées pour le personnel, mieux adaptées aux exigences quotidiennes, et entraîner une diminution notable des dépenses immobilières annuelles. En 2015, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a conclu que l'étude de faisabilité concernant l'instauration d'une gestion souple de l'espace de travail au Siège était convaincante, puisque le montant des coûts afférents aux locaux pris à bail à New York tomberait de 57 millions de dollars à moins de 47 millions de dollars (voir [A/69/810](#)). Dans sa résolution [69/274 A](#), l'Assemblée générale a approuvé la mise en œuvre de la proposition du Secrétaire général.

79. En 2016, l'Administration a opté pour un degré d'adaptation plus élevé des locaux à leur usage, en réponse à des retours d'information du personnel, afin de mieux répondre aux besoins des utilisateurs et à diverses formules d'organisation du travail, les départements étant en mesure de choisir entre plusieurs configurations en fonction des activités menées (voir [A/70/708](#)). L'objectif est de créer un espace de bureaux qui facilite l'exécution de ses tâches par le personnel.

80. Ainsi que le Comité des commissaires aux comptes l'a fait observer dans le passé, il est préférable de revoir l'utilisation de l'espace de travail lorsque des travaux de construction ou de rénovation sont entrepris (voir [A/68/5](#) (Vol. V), par. 61). Toutefois, il demeure parfaitement justifié d'adapter la configuration modernisée à la suite de la rénovation, pour les raisons suivantes :

- Les améliorations structurelles apportées aux bâtiments rendent relativement aisée toute reconfiguration de l'espace aux fins d'un réaménagement des formules d'organisation du travail;
- L'Administration estime que le coût de la reconfiguration de l'espace de travail pour en rendre la gestion plus souple dans le bâtiment rénové du Secrétariat s'élèverait à 1 200 dollars environ par mètre carré, contre 2 300 dollars dans les bâtiments tels qu'ils étaient avant rénovation;

- Le nombre des postes de travail disponibles pour le personnel dans les bâtiments rénovés est inférieur de 370 à ce qu'il était avant l'exécution du projet⁶, ce qui justifie l'accroissement du nombre de tels espaces dans les zones utilisables chaque fois que c'est possible;
- L'étude relative à l'utilisation de l'espace de travail a permis de conclure que le complexe rénové n'était pas pleinement utilisé et que seuls 38 % à 48 % des postes de travail (en moyenne) étaient utilisés à un moment ou à un autre pendant la journée.

81. Le Comité des commissaires aux comptes a également observé dans le passé que l'aménagement des formules d'organisation du travail nécessitait que la haute direction en assume clairement la mise en place et la responsabilité pour que le changement de culture requis s'en trouve facilité, ajoutant qu'il demeurait important que la haute direction, notamment les membres du Comité de gestion, donne l'exemple et adopte de nouvelles habitudes de travail. Le Secrétaire général adjoint à la gestion et le Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui ont défendu avec clarté et détermination le principe de la gestion souple de l'espace de travail, en application des résolutions pertinentes de l'Assemblée générale sur la question. Le Département de la gestion a de son côté engagé une campagne de communication dynamique visant à expliquer les changements impliqués aux hauts responsables et au personnel, compte tenu de la résistance du Syndicat du personnel – indépendamment des commentaires en retour positifs reçus de la part de certains des membres du personnel travaillant dans les services retenus pour l'expérimentation de ce nouveau type de gestion.

82. Il s'avère néanmoins que certains hauts fonctionnaires du Secrétariat font obstacle à l'instauration de la gestion souple de l'espace de travail aux étages du bâtiment du Secrétariat où leurs départements respectifs sont actuellement situés, et que d'autres se refusent à quitter les locaux loués à un prix élevé à Manhattan, et ce, bien que les conclusions de l'analyse des avantages et inconvénients y afférents soient incontestables. Par exemple, le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences n'a pas accepté de quitter l'immeuble Albano, avançant deux arguments de nature opérationnelle : a) les services de traitement des documents pourraient être interrompus, ce qui aurait des répercussions sur l'appui apporté aux organes directeurs; b) l'installation dans l'immeuble Albano en 2009 a été une source de graves tensions et d'incertitude et a fortement entamé le moral du personnel. Le fait de libérer l'immeuble Albano permettait pourtant à l'Administration de réduire le coût global de la location de locaux de 12 millions de dollars par an (soit 10 millions pour la location proprement dite et 2 millions sous la forme de dépenses opérationnelles).

83. Convenant que l'espace pourrait être utilisé plus efficacement à l'échelle du Siège, l'Administration a proposé d'accueillir 800 fonctionnaires supplémentaires dans le bâtiment du Secrétariat et 150 autres sur huit étages de bâtiments loués, ce qui représenterait un taux de 81 postes de travail pour 100 membres du personnel. Mais la résistance mentionnée plus haut a conduit l'Administration à modifier sa stratégie, ce qui a eu des répercussions sur le descriptif-argumentaire. Le coût

⁶ Les données fournies par l'Administration indiquent que le nombre total de postes de travail disponibles dans les bâtiments rénovés (bâtiment du Secrétariat, sous-sols, bâtiment des conférences et bâtiment de l'Assemblée générale) s'élève à 3 262, contre 3 630 avant la mise en œuvre du plan-cadre d'équipement.

estimatif est passé de 49,6 millions de dollars à 65,7 millions de dollars, en raison de la nécessité accrue d'adapter les espaces de bureaux aux besoins, cependant que le montant des économies annuelles récurrentes a diminué, pour passer de 19,8 millions de dollars à 12,6 millions de dollars – l'investissement consenti devenant rentable au bout d'un peu plus de cinq ans.

84. Le Comité des commissaires aux comptes demeure d'avis qu'il est essentiel de faire la meilleure utilisation possible de l'espace disponible dans le complexe rénové afin d'obtenir un rendement maximal de l'investissement de 2,3 milliards de dollars consenti par les États Membres.

85. Comme c'est le cas pour toutes les initiatives de transformation, il est inévitable que l'on se heurte à une certaine résistance au changement à l'intérieur du complexe nouvellement rénové. Cet argument a été accepté par l'Assemblée générale dans ses résolutions, par le Comité consultatif dans ses rapports et par le Secrétaire général. Il est donc préoccupant de constater que certains hauts responsables n'apportent pas leur appui à cette évolution et cette situation mérite que le Comité de gestion y accorde une attention plus approfondie.

F. Remerciements

86. Le Comité tient à remercier le Secrétaire adjoint à la gestion et ses équipes de leur esprit de coopération et du concours qu'ils ont apporté à son personnel.

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
du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
(Vérificateur principal)
(Signé) Sir Amyas C. E. **Morse**

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

30 juin 2016

Annexe I

Enseignements tirés du plan-cadre d'équipement*

Document du Comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations Unies

Décembre 2014

Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction	45
Thème 1 : Gestion des actifs tout au long de leur cycle de vie	46
Thème 2 : Lancement des projets dans des conditions optimales	49
Thème 3 : Gouvernance, contrôles et audit	52
Thème 4 : Rôle des différents acteurs dans le cycle de vie d'un programme	56
Thème 5 : Stratégies commerciales et stratégies de passation de marchés	60
Thème 6 : Gestion des risques et des imprévus	64
Thème 7 : Prévisions concernant les coûts, le calendrier et les résultats	67
Thème 8 : Gestion des portefeuilles et capacités institutionnelles	69

* La présente annexe n'a pas été revue par les services d'édition

Avant-propos

Le Comité des commissaires aux comptes présente depuis 11 ans des rapports sur les travaux de rénovation du Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York (projet dénommé « plan-cadre d'équipement »). Il a été le témoin direct de bonnes pratiques et de décisions tactiques prises au fur et à mesure des difficultés rencontrées, mais a également relevé des problèmes qui auraient pu être évités. Dans le présent document, le Comité examine la façon dont l'ONU a fait face à certaines des multiples difficultés qu'elle a rencontrées, en tire des enseignements concrets et propose, rétrospectivement, des pistes de réflexion qui devraient être utiles pour les projets de rénovation à venir.

Il est important de déterminer les enseignements issus d'un projet de rénovation d'une telle ampleur – et d'ailleurs de tout projet d'envergure – et d'en tirer profit, a fortiori dans un contexte où il est probable que de nouveaux projets verront le jour et où l'Organisation doit faire face à des situations de plus en plus difficiles partout dans le monde, et compte tenu des contraintes budgétaires auxquelles elle est soumise. Elle devra continuer de développer sa capacité à accomplir davantage avec les ressources dont elle dispose, les dépassements de coûts et, à plus forte raison, le gaspillage de moyens déjà restreints étant de moins en moins acceptables lorsqu'il s'agit de grands projets.

Le présent document, qui s'appuie sur les travaux du Comité relatifs au plan-cadre d'équipement et sur sa connaissance des pratiques exemplaires, constitue la contribution du Comité au processus d'apprentissage. S'il ne prétend pas à l'exhaustivité, il met cependant en évidence certains des enseignements les plus importants et récurrents qui s'appliquent à la fois au niveau de projets spécifiques et à celui de l'ONU, où il importe de disposer, à l'échelle de l'Organisation, de processus et de normes efficaces et bien établis ainsi que de capacités d'exécution de projets. Nombre de ces enseignements présentent un intérêt direct pour les projets d'investissement futurs, notamment le plan stratégique patrimonial dont la mise en œuvre a commencé à Genève. Plusieurs de ces enseignements relatifs à la capacité des organisations à s'acquitter de leur mandat devraient également être applicables à tout programme de transformation organisationnelle, qu'il porte ou non sur des actifs.

Au vu des observations issues de nos examens réguliers du projet depuis sa conception, nous pouvons affirmer que l'ONU pourrait tirer un grand bénéfice des enseignements de l'expérience dans quelques domaines clefs. Ainsi, il est essentiel que le démarrage des grands projets soit réussi, car l'expérience montre qu'il est difficile et coûteux de réparer les erreurs commises. Les efforts engagés pour mettre un projet sur les rails dès son origine le sont rarement en vain. Conformément à la pratique optimale, il faut procéder à un examen rigoureux et à un audit réalisé par des experts indépendants avant le lancement de chacune des grandes étapes d'un projet. À cet égard, il convient dès le départ de se doter de bonnes capacités de gouvernance et de prise de décisions, de veiller à ce que le principe de responsabilité soit appliqué comme il se doit, de s'assurer que la stratégie d'exécution repose sur une gestion des risques et des imprévus transparente et de faire en sorte que l'équipe chargée du projet et les acteurs de la chaîne logistique travaillent en harmonie. Il s'agit là des thèmes centraux du présent document.

Les leçons mises en évidence dans ce cadre, à condition qu'il en soit tenu compte, augmenteraient les chances de succès des projets futurs en réduisant les risques et en favorisant l'apprentissage et la fixation de normes, et permettraient à l'Organisation de se doter d'une stratégie moderne de gestion de ses biens et d'une capacité d'exécution des projets.

Le Comité espère que cette étude sera utile à l'Administration, à ceux qui exercent des fonctions de gouvernance et aux représentants des États Membres chargés de contrôler l'utilisation des fonds alloués aux projets de ce type.

Le Contrôleur et Vérificateur général des comptes
du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord,
Président du Comité des commissaires aux comptes
de l'Organisation des Nations Unies
(*Signé*) Amyas **Morse**

Introduction

La rénovation du Siège de l'ONU à New York a donné lieu à un projet complexe de grande ampleur appelé plan-cadre d'équipement. Différents facteurs ont influé sur la façon dont le plan-cadre a été géré : le nombre de parties prenantes, les processus de décision de l'Organisation, la nécessité de préserver une architecture emblématique, les besoins de sécurité, la nécessité d'assurer la continuité des opérations pendant les travaux et la complexité des actifs.

Le complexe est composé de cinq bâtiments principaux, dont trois sont interdépendants sur les plans opérationnel et physique : les bâtiments de l'Assemblée générale, du Centre de conférence et du Secrétariat sont reliés physiquement par un sous-sol sur trois niveaux, à partir duquel sont fournis les services essentiels communs, ainsi que des services intégrés de sécurité, de climatisation, de chauffage et de ventilation. Les deux autres bâtiments, à savoir la Bibliothèque Dag Hammarskjöld et l'annexe sud, sont plus autonomes, même s'ils sont adossés à celui du Secrétariat. Au fil du temps, l'état des bâtiments s'est tellement détérioré qu'il a fallu procéder à une rénovation complète plutôt qu'à une remise en état étage par étage. L'Assemblée générale a appris en 2000 qu'une telle rénovation était nécessaire et, après quelques faux départs de taille, a approuvé en 2007 le projet de plan-cadre d'équipement sous sa forme actuelle. Le Secrétaire général a inauguré les travaux en 2008.

À compter de 2002, et pendant toute la durée du projet, le Comité a établi, à la demande de l'Assemblée générale, des rapports annuels portant sur différents aspects du plan-cadre d'équipement¹. À partir de 2008, les rapports ont principalement porté sur la préparation et l'exécution de la phase de construction, qui a concentré la majorité des efforts et des coûts. C'est de cette phase que sont tirés la majorité des enseignements exposés dans le présent document. Le Comité s'est par ailleurs attaché de plus en plus à formuler des observations sur les faiblesses de la définition et de la concrétisation des avantages découlant du plan-cadre d'équipement, notamment de son potentiel de projet porteur de changement, ainsi que, plus généralement, sur ses conséquences pour la gestion des actifs de l'Organisation.

Le présent document porte sur la façon dont l'ONU a exécuté le plan-cadre d'équipement et met en relief les enseignements qui devront être pris en compte à l'avenir lors de la planification de projets de grande envergure. Il n'a pas pour objet de se prononcer sur la réussite ou l'échec du plan-cadre, ni de fournir une boîte à outils pour la gestion des projets d'investissement. Il décrit plutôt le déroulement du plan-cadre et la façon dont l'ONU a fait face aux difficultés rencontrées, et souligne les enseignements à retenir en les répartissant en huit thèmes :

- **Thème 1** : Gestion des actifs tout au long de leur cycle de vie;
- **Thème 2** : Lancement des projets dans des conditions optimales;
- **Thème 3** : Gouvernance, contrôles et audit;
- **Thème 4** : Rôle des différents acteurs dans le cycle de vie d'un programme;

¹ Les rapports peuvent être consultés sur le site du Comité à l'adresse suivante : <http://www.un.org/fr/auditors/board/auditors-reports.shtml>.

- **Thème 5** : Stratégies commerciales et stratégies de passation de marchés;
- **Thème 6** : Gestion des risques et des imprévus;
- **Thème 7** : Prévisions concernant les coûts, le calendrier et les résultats;
- **Thème 8** : Gestion des portefeuilles et capacités institutionnelles.

Thème 1

Gestion des actifs tout au long de leur cycle de vie

À l'inverse de la plupart des organisations qui disposent d'un important parc immobilier, l'ONU n'a pas appliqué une méthode établie de gestion des actifs pour l'entretien du complexe de New York.

Elle a plutôt suivi une politique réactive (exploitation jusqu'à défaillance) à partir du moment où le complexe est devenu opérationnel, dans les années 60, et n'a que rarement investi de façon adéquate dans la structure du bâtiment et dans les autres immobilisations corporelles, se contentant d'effectuer les travaux d'entretien et de réparation indispensables. Elle n'a à aucun moment, et ce jusqu'à ce jour, élaboré pour le complexe une stratégie de gestion des actifs qui comporte une planification des opérations d'entretien. Il n'est pas interdit de penser que la nécessité pour l'ONU de mener un projet de rénovation d'une telle ampleur et entraînant de telles perturbations résulte de l'absence d'une approche globale mûrement réfléchie de la gestion des actifs. Cette politique d'entretien au jour le jour s'est révélée insuffisante pour pallier la dégradation progressive due aux effets du climat et à l'usure causée par les occupants. Par ailleurs, les installations techniques ne peuvent être réparées qu'un nombre limité de fois avant d'être totalement hors d'usage, et les pratiques anciennes finissent par devenir obsolètes (c'est notamment le cas des normes de sécurité).

Au fil des ans, la structure du complexe s'est détériorée au point de ne plus répondre aux normes légales, aux pratiques établies et aux besoins des utilisateurs. Le programme de rénovation qui en a découlé a non seulement été très coûteux (2,4 milliards de dollars) mais a également entraîné des perturbations importantes pour le personnel, qui a dû travailler pendant plusieurs années dans des locaux loués dans des bâtiments dispersés dans New York.

L'Organisation n'a pas prévu de fonds d'amortissement destiné à couvrir les coûts d'entretien et d'amélioration. Le montant prévu pour les activités de gestion des installations n'était qu'un élément parmi d'autres dans le budget du Département de la gestion. Il était donc inévitable qu'il subisse les effets des programmes de réduction de coûts adoptés au cours de la durée de vie des bâtiments, qui ont pour la plupart été exécutés sans concertation. Les budgets prévus ont donc été rarement suffisants pour empêcher que les bâtiments ne se dégradent au fil des ans.

Enseignements à retenir

Pour l'Organisation, les principaux enseignements à retenir sont les suivants :

- Disposer d'une stratégie de gestion des immobilisations corporelles qui permette de les conserver dans un bon état de fonctionnement;

- Conserver l'ensemble des plans, manuels de fonctionnement et carnets d'entretien et de réparation pour pouvoir déterminer précisément l'état d'un bien en vue des futurs travaux d'entretien ou de rénovation;
- Comprendre l'importance relative des systèmes et fonctions d'utilisation;
- Prévoir un budget suffisant pour les opérations d'entretien, dans le cadre d'un plan de gestion des actifs;
- Créer un fonds d'amortissement réservé pour assurer le financement des opérations d'entretien. L'Organisation pourrait considérer qu'il s'agit d'un bon moyen de protéger les actifs contre les effets de mesures de réduction des coûts inconsidérées;
- Développer des capacités internes en vue d'élaborer une stratégie de gestion des actifs comportant un plan de financement des opérations d'entretien.

Considérations relatives aux meilleures pratiques

La dégradation d'un actif commence dès son acquisition. Tous les bâtiments se détériorent inexorablement et la difficulté réside dans l'appréciation du calendrier et du niveau d'entretien requis pour les maintenir en état d'accueillir leurs occupants.

Pour un propriétaire d'immobilisations, le plan de gestion des actifs est un outil essentiel qui définit, pour chaque bien, les objectifs au regard de son cycle de vie, notamment sa durée de vie, son utilisation prévue et le type d'investissement qu'il constitue. Pour mettre en œuvre un tel plan, il est essentiel de disposer de données exhaustives, telles que les plans de construction et l'historique de l'entretien du bien. La centralisation par les gestionnaires de biens des états relatifs à toutes les réparations et opérations d'entretien, ainsi que des plans de construction des bâtiments, peut présenter à long terme d'importants avantages pour l'organisation qui les emploie.

Les spécialistes de la gestion des bâtiments distinguent quatre modalités possibles², qui nécessitent toutes des investissements.

- **L'exploitation jusqu'à défaillance** : Le propriétaire de l'immobilisation corporelle adopte une stratégie réactive et attend la défaillance du bâtiment, des installations ou du matériel avant de les réparer. Au fil du temps, le coût de l'entretien augmente, tout comme les désagréments liés à des interruptions inattendues et de plus en plus importantes.
- **L'entretien planifié** : Le propriétaire de l'immobilisation corporelle planifie son entretien, ce qui implique de mettre en place dès le départ un système de remplacement et d'entretien préétabli. Selon certains, cette méthode est coûteuse à long terme, car le propriétaire remplace les installations et le matériel avant qu'ils ne soient défectueux.
- **L'entretien anticipé ou basé sur l'état constaté** : Le propriétaire du bien vérifie l'état des installations et du matériel et observe les signes susceptibles d'indiquer qu'une intervention est nécessaire, à l'aide de techniques telles que la surveillance des vibrations, souvent par télésurveillance. Le dispositif est

² Pour un aperçu du fonctionnement de ce secteur, consulter par exemple le site Internet du British Institute of Facilities Management : www.bifm.org.uk/bifm/about/facilities (en anglais seulement).

complexe et nécessite du personnel hautement qualifié. Beaucoup estiment que c'est la solution qui offre le meilleur rapport coût/efficacité.

- **L'entretien axé sur les résultats** : Cette méthode combine les trois stratégies exposées précédemment.

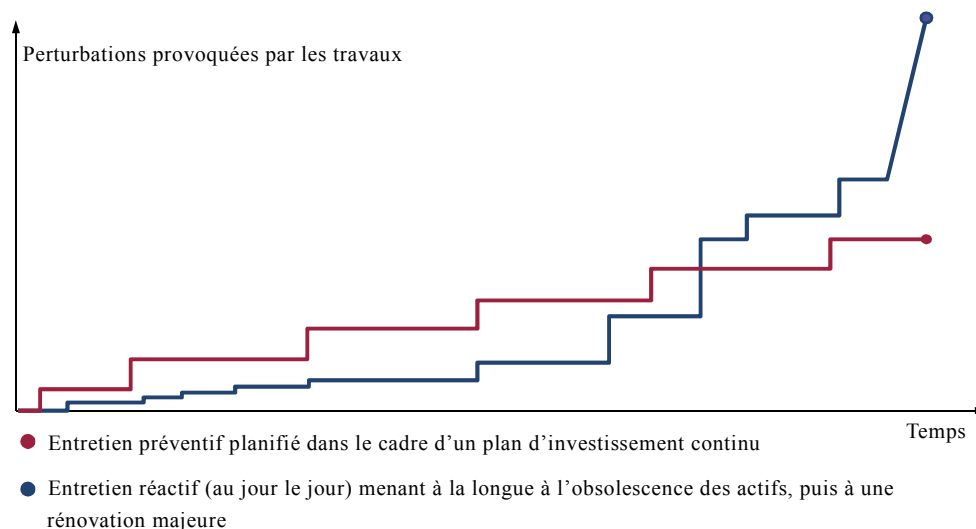
Chaque actif est évalué en fonction de son importance pour la continuité des opérations, du temps nécessaire à son remplacement, des solutions d'attente existantes (par exemple, la possibilité de louer des groupes électrogènes de secours) et des conséquences de sa défaillance sur les utilisateurs et les activités.

En plus de décider des modalités et de l'échéancier d'un investissement relatif à un système d'entretien, un propriétaire d'immobilisations a souvent la possibilité de faire de nouveaux investissements en capital. En étudiant les offres disponibles sur le marché, il peut trouver des options d'investissement qui permettent de réduire les coûts d'exploitation sur le long terme, ou tout simplement remplacer des installations obsolètes dont l'entretien nécessite une main-d'œuvre spécialisée ou des pièces sur mesure pour lesquelles le délai d'approvisionnement est long.

À la longue, une stratégie d'entretien réactive conjuguée à un sous-investissement entraînera la dégradation de l'actif sur les plans de la conformité, de la fiabilité et de l'expérience de l'utilisateur dans son ensemble. Avec le temps, les occupants d'un bâtiment géré de cette façon voient la situation se détériorer progressivement à mesure que le bien se dégrade et que les réparations nécessaires deviennent plus fréquentes et plus importantes. Il arrive un moment où le bâtiment devient inutilisable et nécessite soit une rénovation complète, soit une démolition et une reconstruction (voir fig. 1).

Figure 1

Comparaison entre entretien réactif et entretien planifié



Source : Comité des commissaires aux comptes.

Étude de cas

Les locaux de la **Cour pénale internationale** sont en cours de construction à La Haye. Une fois les travaux terminés, un système d'entretien planifié doté d'un fonds d'amortissement réservé sera mis en place, ce qui permettra de financer le coût des activités d'entretien prévues tout au long de la durée de vie des bâtiments. L'objectif est d'éviter la dégradation des actifs et de garantir la permanence d'un financement adapté aux besoins.

Thème 2

Lancement des projets dans des conditions optimales

Le plan-cadre d'équipement a connu des débuts hésitants, à la fin des années 90, lorsque la nécessité de mettre en œuvre un programme de restauration s'est progressivement imposée. Plusieurs estimations des coûts et plans généraux brossés à grands traits et accueillis avec réticence ont connu des difficultés et des retards; au cours de ces premières années, le projet a été peu soutenu et a manqué de dynamisme; il a également pâti de la démission du premier Directeur de projet.

Le plan-cadre d'équipement a reçu le feu vert en 2007, une nouvelle impulsion lui ayant été donnée après la nomination du nouveau Directeur de projet. Ce qu'on a ensuite appelé la stratégie accélérée (qui devait permettre de gagner deux années par rapport à la stratégie précédente et tirer parti de l'espace disponible sur le marché locatif des bureaux à Manhattan pour mettre des locaux transitoires à la disposition du personnel) a arrêté les nouvelles échéances officielles des travaux. Malgré ce changement de rythme, le plan-cadre d'équipement n'a tout de même pas pris un bon départ, et ce, pour diverses raisons :

1. **L'étude de viabilité ne faisait apparaître aucun avantage particulièrement frappant ou quantifiable.** Il s'agissait surtout de réparer et remplacer les structures existantes, même si l'introduction de nouvelles technologies permettait de réaliser quelques économies d'énergie. L'étude de viabilité n'a ni envisagé ni retenu le principal intérêt du projet, qui consiste à rendre possible le partage des postes de travail et à permettre d'augmenter ainsi considérablement les densités d'occupation et d'abaisser fortement le montant des loyers décaissés dans les environs de New York en ouvrant la voie à de nouvelles méthodes de travail qui pourraient être plus productives.

2. **L'Administration n'a pas institué de procédure externe d'audit collégial et indépendant.** Un groupe consultatif spécialisé en architecture a pu évaluer l'intérêt que présentait le plan-cadre d'équipement sur les plans culturel, artistique, esthétique ou symbolique, ce qui a été utile. Toutefois, aucune entité indépendante n'a été chargée de procéder à un examen constructif des modalités de gestion du projet, des progrès réalisés, des coûts qu'il supposait, des risques qu'il comportait et des problèmes qu'il soulevait. La lacune constituée par l'absence de regard extérieur constructif a été aggravée par l'absence de gestion des dossiers et programmes à l'échelle de l'Organisation. Sans capacités au niveau central, il n'a pas non plus été possible de s'appuyer sur des projets analogues pour faciliter l'examen collégial du projet.

3. Comme indiqué plus loin dans la section consacrée au thème 3, **les mécanismes de gouvernance étaient insuffisants**. De ce fait, l'Administration n'a pas pu repérer les signes annonciateurs des dépassements de coûts et des retards sur les dates convenues et intervenir efficacement en conséquence.

4. **Les techniques d'évaluation des risques et de prévision des coûts laissaient à désirer** (voir les sections consacrées aux thèmes 6 et 7 plus loin). Le Comité a estimé que la gestion des risques et la prévision des coûts du plan-cadre d'équipement reposaient trop sur les avis hautement spécialisés de l'équipe de projet et sur une approche théorique du calcul des dépenses imprévues, et non sur des prévisions analytiques détaillées fondées sur les risques. Cette exposition à des risques potentiels aurait pu être décelée plus tôt si un mécanisme d'audit externe avait été mis en place dès le départ.

En outre, les prévisions de coûts étaient incomplètes. Ce qu'on a pris l'habitude d'appeler les « coûts connexes » et qui couvrait un ensemble d'activités d'appui nécessaires à la réalisation du projet n'avait pas été calculé. Ces coûts n'étaient pas non plus directement soumis au contrôle de gestion ni au contrôle budgétaire de l'équipe chargée de l'exécution du plan-cadre d'équipement. Ainsi, quand il a fallu affecter des gardes supplémentaires au maintien effectif d'un périmètre de sécurité pendant les travaux, la responsabilité budgétaire en est échue au Département de la sûreté et de la sécurité.

Les coûts connexes (soit quelque 140 millions de dollars) n'ont été ni répartis ni imputés pendant la plus grande partie de la durée du projet d'exécution du plan-cadre d'équipement. En 2009, l'Assemblée générale a demandé à ce que le plan-cadre finance ces coûts au moyen des ressources budgétaires existantes, mais ce n'était guère possible.

Dans l'ensemble, le plan-cadre d'équipement a connu un début difficile et cela a eu des conséquences sur chacun des stades de son exécution.

Enseignements à retenir

Il faudrait :

- Affecter des ressources spécialisées et expérimentées à la réalisation des grands projets dès leurs premiers stades;
- Veiller à ce que l'étude de viabilité soit rigoureuse et dresse un bilan complet des avantages, comporte une solide stratégie d'évaluation et d'atténuation des risques, un puissant mécanisme de gouvernance et des prévisions globales des coûts à financer au moyen des ressources budgétaires;
- Définir une procédure d'audit intégrée, en particulier au cours des tout premiers stades du projet.

Considérations relatives aux meilleures pratiques

Le moment où un projet démarre, et où les décisions les plus importantes sont prises, constitue l'étape la plus délicate de son cycle de vie. C'est le moment où les risques sont le plus mal connus, où l'on ne dispose souvent encore que de peu de ressources sur le terrain et d'un appui financier limité et où la dynamique commence à peine à s'engager alors que l'organisation maîtrise mal la nature,

l'ampleur et les objectifs du projet. C'est le moment où les idées de départ risquent de se figer si elles ne sont pas réenvisagées et soumises à un examen critique.

Réunir rapidement les ressources de base du projet

Avant qu'une organisation ne reconnaisse l'intérêt d'un projet et le finance, les premières pistes de réflexion sont souvent surtout le fait de visionnaires qui s'acquittent en parallèle d'autres fonctions dans leur travail. Ce processus est par définition risqué car il peut conduire à éliminer des options et à retenir trop vite une solution coûteuse et inadéquate. Pour réussir, il est indispensable de déployer des ressources qualifiées dès les premières étapes.

Conduire une étude de viabilité fouillée

Il est très important de bien concevoir l'étude de viabilité. Il faut généralement pour cela définir les raisons d'être du projet, déterminer ses besoins et examiner comment les satisfaire en arrêtant le calendrier des travaux, en calculant le montant total des coûts et en évaluant les risques et avantages de l'ensemble du projet. Il faut aussi définir les structures de gouvernance et les ressources (internes et externes) à utiliser.

À terme, il est souvent nécessaire qu'une organisation conduise trois études de viabilité. L'étude sommaire de viabilité stratégique examine les principales stratégies possibles. L'étude sommaire de viabilité analyse et évalue les meilleures options retenues et examine plus en détail des questions telles que la stratégie d'achat et les délais d'exécution. L'étude complète de viabilité comporte des estimations détaillées des coûts et recense tous les avantages du projet, prévoit les flux de trésorerie, analyse les risques et les mesures visant à les atténuer et comporte un plan d'exécution précis. Chaque étape de cette procédure est l'occasion de réexaminer, d'approfondir et de préciser les hypothèses, avantages, délais et, surtout, les risques, leurs coûts et les mesures d'atténuation connexes.

Faire réaliser un audit externe

Au cours des premiers stades d'un projet, les incertitudes sont nombreuses et les solutions possibles à approfondir multiples. Une sage précaution consiste à faire réaliser, par des experts indépendants et avant l'étude de viabilité, un audit externe de la solution qui pourrait être retenue. Cela permet aux responsables de la gestion du projet, ainsi qu'aux personnes qui participent aux mécanismes de gouvernance connexes, de s'assurer que tout est en ordre ou, dans le cas contraire, de se rendre compte rapidement des problèmes. Il est important de noter que les travaux de vérificateurs internes des comptes ou de commissaires aux comptes ne sauraient remplacer une procédure d'audit intégrée conduite par des experts. De nombreux gouvernements et organisations spécialisées dans la gestion de projets ont mis en œuvre des procédures d'audit indépendant ces dernières années³.

³ Voir notamment :

Association of Project Managers, A Guide to Integrated Assurance;
Australian Government, Department of Finance and Deregulation, Assurance Review Process;
Government of New Zealand, Major Projects Assurance Group;
UK Government, Major Projects Authority;
Government of Norway, A regime for external Quality Assurance of Major Public Projects;
Canadian Government, Project Assurance Process.

Thème 3

Gouvernance, contrôles et audit

Le dispositif général de gouvernance

Le plan-cadre d'équipement a été conçu et exécuté conformément au dispositif de gouvernance ordinaire auquel l'Assemblée générale soumet tous les projets de l'Organisation en se fondant sur les informations que lui communiquent la Cinquième Commission et le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) et avec leur appui.

L'état d'avancement du projet a fait l'objet d'un rapport présenté chaque année à l'Assemblée générale et de réunions d'information trimestrielles tenues avec la Cinquième Commission, le CCQAB et le Comité de gestion de l'ONU, au cours desquelles les frais engagés ont également été abordés. Le Directeur du projet a également fait le point chaque semaine sur l'état d'avancement du projet devant le Groupe exécutif de gestion que préside le Secrétaire général adjoint à la gestion.

Le plan-cadre d'équipement a fait l'objet, d'une part, d'un suivi périodique du Bureau des services de contrôle interne, qui a régulièrement examiné les risques et les mécanismes de contrôle au cours du cycle de vie du projet, et, d'autre part, d'un bilan annuel du Comité des commissaires aux comptes, qui a examiné les états financiers, les risques et les prévisions, ainsi que d'autres questions concernant la gestion de l'ensemble du projet.

La gouvernance et le plan-cadre d'équipement

En pratique, le contrôle administratif du projet et les grandes prises de décisions à ce sujet relèvent du Secrétaire général adjoint à la gestion et du Directeur chargé du plan-cadre d'équipement. Ceux-ci ont encadré et organisé ensemble, en collaboration avec le maître d'œuvre, le travail quotidien des équipes de conception du projet, des experts-conseils spécialisés dans l'estimation des coûts et des fournisseurs de matériaux de construction.

Deux comités/conseils consultatifs ont en outre fourni un appui utile. Le Groupe exécutif de gestion présidé par le Directeur de projet a permis de coordonner les divers groupes concernés, notamment le Service de la gestion des installations, les services de sécurité et les services de gestion des ressources humaines, ce qui a globalement facilité les communications. Un conseil consultatif distinct a par ailleurs contribué au projet en formulant des avis sur son contexte historique et esthétique, ainsi que sur ses aspects architecturaux.

Le dispositif de gouvernance présentait toutefois une lacune de taille, car il ne comportait pas, dès le départ, de comité directeur de projet qui aurait informé et conseillé le Directeur de projet et lui aurait posé des questions constructives en temps réel. Les mécanismes institutionnels de gouvernance s'articulaient autour du cycle annuel de l'Assemblée générale et de ses comités d'appui.

Comme indiqué plus haut, l'étude de viabilité n'a pas permis de disposer d'une base solide pour hiérarchiser les avantages et inconvénients des objectifs en termes de coûts, de délais et de quantités. Les lacunes de l'étude de viabilité ont créé des problèmes de gouvernance; en effet, comme les avantages financiers et les gains d'efficacité sur le plan de l'occupation n'ont pas été clairement définis, le plan-cadre d'équipement a été géré comme un projet de rénovation dont il convenait

avant tout de limiter les coûts, et non comme un projet susceptible de produire des avantages⁴.

Gestion des modifications

La gestion des modifications a posé de gros problèmes à l'équipe chargée du projet. Comme précisé à la section consacrée au thème 5, conformément à la stratégie contractuelle adoptée par l'équipe du projet, il incombait à l'ONU de gérer les phases de conception (il était judicieux d'en conserver le contrôle, mais il est ainsi devenu essentiel que les plans d'étude soient complétés à temps) et de coordonner *in situ* les activités des divers entrepreneurs s'étant engagés à assumer tous les coûts au-delà du prix ferme. Pour conserver le contrôle de la situation, l'équipe de projet a procédé à une analyse des demandes d'avenants. Une demande d'avenant permet de demander à un entrepreneur de faire de nouveaux travaux ou de modifier les travaux dont il a été convenu par contrat. À mesure que les plans étaient élaborés, évoluaient et, parfois, prenaient du retard, l'équipe du projet a dû établir des milliers de demandes d'avenant. Les dossiers en souffrance se sont accumulés; l'équipe du projet n'a donc pas prévu les incidences financières des modifications aussi précisément qu'elle aurait dû le faire, et les entrepreneurs ont été réglés avec beaucoup de retard.

Il a également été difficile de gérer les aspirations du personnel tendant à modifier l'agencement des étages, l'échelonnement des déménagements et les plans d'étude en cours d'élaboration. L'équipe du projet a tiré des leçons des premiers échanges qu'elle a eus avec les occupants des bâtiments lorsque ceux-ci ont été temporairement relogés à la périphérie de New York, pour appliquer un ensemble de règles beaucoup plus claires lors des prochaines interventions.

Audit indépendant

En outre, l'ONU n'avait instauré aucune politique pour faire réaliser un audit externe de ses projets et programmes par des experts indépendants. En dehors d'évaluations externes ad hoc, essentiellement conduites pour obtenir l'avis d'autres spécialistes à propos des prévisions de coûts, le plan-cadre d'équipement n'a pas fait l'objet d'audits externes périodiques intégrés qui auraient permis d'en améliorer les aspects techniques, de mieux gérer le projet et d'en réduire les coûts. On se gardera de confondre ces évaluations, effectuées par des experts externes (ne faisant pas partie du projet), avec le travail qu'effectuent les experts techniques de l'équipe du projet, ni avec celui des vérificateurs internes des comptes ou des commissaires aux comptes.

Compte tenu du manque d'arguments avancés en faveur du projet, de l'absence de définition précise des responsabilités afférentes à l'obtention des avantages escomptés, de la faible périodicité des rapports et de la lourdeur des tâches qu'ils requièrent, les déficiences des mécanismes de gouvernance ont perduré tout au long de l'exécution du projet. Le Secrétaire général adjoint à la gestion et le Directeur chargé du plan-cadre d'équipement se sont vu confier une responsabilité immense; certes, de multiples rapports ont été établis mais les dispositifs institutionnels de gouvernance sont demeurés rudimentaires.

⁴ Voir thème 2 : Lancement des projets dans des conditions optimales.

Enseignements à retenir

Au titre des principaux points à retenir, il importe d'établir une distinction entre les procédures existant aux fins de l'établissement de rapports et les procédures existant aux fins de la gouvernance et de la prise de décisions efficaces. Pour les projets à venir, il serait utile que l'ONU procède autrement dans certains domaines clefs :

- Il est essentiel de disposer de mécanismes de gouvernance rationnels et efficaces et de répartir effectivement les responsabilités de façon adéquate si l'on veut atteindre les objectifs d'un projet en termes de coûts, d'avantages, de quantités et de délais. Il faut généralement pour cela désigner :
 - Un directeur exécutif, responsable de l'étude de viabilité et de la prise en compte des avantages;
 - Un directeur de projet, responsable du respect des coûts, délais, quantités et avantages visés.
- Le Directeur exécutif et le Directeur de projet devraient être renseignés et conseillés par un comité directeur, qui aurait pour fonction de leur poser des questions constructives et de leur fournir un appui aux fins de la réalisation des objectifs du projet. La composition du comité directeur dépendrait des circonstances dans lesquelles le projet est exécuté; pour les projets dont les coûts sont élevés ou qui présentent des risques opérationnels importants, il comprendrait un administrateur (hors classe) des finances et du Service de la gestion des installations, ainsi qu'un représentant hors classe des usagers qui aurait pour fonction de se concerter avec les usagers ou occupants, de les représenter et de communiquer avec eux.
- Il faudrait soumettre le projet à un audit indépendant tout au long de son cycle de vie. L'Organisation gagnerait à instituer une procédure d'audit intégrée et à ne pas s'en remettre à des mécanismes de contrôle interne et externe pour conduire une analyse objective et formuler des questions constructives. Comme indiqué à la section consacrée au thème 2, ceci est particulièrement important au cours des premiers stades d'un projet. Il s'agit d'épauler la direction et de l'aider à mettre en œuvre des programmes de grande valeur qui revêtent une importance stratégique et non d'ajouter un niveau de contrôle supplémentaire. L'adoption d'une méthode de gestion des dossiers qui couvre tous les programmes d'investissements de l'ONU et de ses autres grands programmes permettrait d'instituer une procédure générale d'audit qui permettrait de tirer des enseignements de l'expérience à tous les stades, notamment :
 - Lors du lancement d'un projet ou de la composante importante d'un projet;
 - Lors de l'approbation de l'étude de viabilité;
 - Lors de l'attribution des marchés;
 - Lors de la livraison/de la mise en service;
 - Lors de l'analyse des retombées stratégiques et de l'efficacité opérationnelle d'un projet.

Considérations relatives aux meilleures pratiques

Dans la plupart des grands projets complexes mis en œuvre par des organisations, les programmes et gammes d'activités donnent normalement lieu à une gestion rigoureuse des attentes des parties prenantes, ainsi qu'à la mise en œuvre de mécanismes de gouvernance et dispositifs de contrôle, associées à des procédures d'audit interne et externe. Il s'agit de promouvoir la transparence et de définir clairement les responsabilités afférentes à l'exécution des tâches, tout en mettant en place des dispositifs de contrôle et des limites précises pour atténuer et gérer les risques sans trop bloquer les progrès.

Un projet bien administré comporte généralement :

- Une étude complète de viabilité, exposant les avantages, coûts, quantités et la stratégie proposée;
- Des fonctions de gestion de projet et des mécanismes de responsabilisation clairement définis;
- Un comité directeur bien constitué et efficace;
- Des mécanismes adéquats de contrôle des modifications;
- Des procédures assurant l'établissement de rapports en temps voulu afin de promouvoir la transparence des processus décisionnels;
- Un dispositif d'audit intégré efficace qui couvre la totalité du cycle de vie du projet.

L'étude de viabilité complète constitue un élément essentiel du dispositif de gouvernance décrit plus haut à la section consacrée au thème 2.

Une organisation désigne généralement deux responsables qui jouent un rôle essentiel dans le succès de l'exécution d'un projet :

- **Le Directeur exécutif** conduit, présente et contrôle l'étude de viabilité et garantit les avantages qu'elle comporte en termes de produits (gains financiers, renforcement des capacités ou amélioration des services). Il joue le rôle de facilitateur auprès de la direction de l'organisation et des parties prenantes, fait campagne pour le projet et en plaide la cause aux plus hauts niveaux.
- **Le Directeur du projet** est responsable de l'exécution du projet en termes de coûts, de quantités, d'échéances et d'avantages. Il met l'accent sur l'exécution des tâches en veillant à ce que le travail des concepteurs, fournisseurs et exploitants soit coordonné, et contribue à la réalisation de ces quatre objectifs.

En principe, le Directeur exécutif est secondé par un comité directeur. Dans la mesure où le Directeur exécutif doit répondre pleinement à tout moment de l'exécution du programme en termes d'avantages, de quantités, de coûts et de délais, l'aide d'un comité directeur fort qui lui fournit des conseils et lui pose des questions constructives peut lui être précieuse.

L'efficacité des dispositifs de contrôle est essentielle. Les grands projets et programmes sont sujets à modifications. Conserver le contrôle de ces modifications, depuis le moment où elles sont proposées, puis ordonnées et quantifiées, jusqu'au moment où il en est rendu compte, constitue une discipline essentielle à laquelle

doivent s'astreindre le Directeur exécutif et le Directeur du projet dans le cadre des pouvoirs qui leur sont conférés.

L'établissement de rapports exacts, clairs et précis en temps voulu sur les progrès accomplis et les frais engagés est l'une des activités essentielles de tout grand projet. Des rapports doivent être établis pour permettre au Directeur de projet, au Directeur exécutif secondé par le Comité directeur et à d'autres membres de la direction de l'organisation, selon les niveaux auxquels des pouvoirs sont délégués, puis, enfin, aux responsables de la direction et du financement de l'organisation, de prendre des décisions efficaces en connaissance de cause. Les rapports sur les projets devraient également prévoir les coûts des futurs risques susceptibles de donner lieu à des demandes d'avenant.

Comme indiqué plus haut à propos du thème 2, une procédure d'audit intégrée conduite par des experts indépendants constitue un élément précieux du dispositif de gouvernance. En général, des audits sont conduits aux principaux stades du cycle de vie d'un projet, par exemple au début, pour en confirmer l'utilité et en valider l'approche stratégique; après la réalisation d'une étude de viabilité et avant l'attribution des marchés; pendant l'exécution du projet et avant la livraison; peu de temps après la livraison, pour confirmer l'exécution de toutes les obligations contractuelles; enfin, quelques années après la livraison, pour en évaluer les résultats opérationnels et stratégiques.

Exemple de cas

Le programme d'organisation des Jeux olympiques de Londres de 2012 offre un exemple d'une procédure de partage de l'information ouverte et transparente. L'équipe fournissait les informations sur le projet « en temps réel » dans une salle d'information à l'intention du comité directeur, du sponsor, du gouvernement et des organisations chargées de l'audit externe. Cette procédure a permis d'améliorer considérablement la transparence, la connaissance et l'analyse tout au long du déroulement des Jeux. On peut consulter l'ensemble des meilleures pratiques tirées des Jeux de Londres de 2012 à l'adresse <http://learninglegacy.independent.gov.uk/>.

Thème 4

Rôle des différents acteurs dans le cycle de vie d'un programme

L'ONU a mis en place une équipe relativement restreinte (entre 20 et 30 personnes) pour gérer le projet de plan-cadre d'équipement. Sachant qu'elle ne disposait pas en interne des ressources et de l'expérience nécessaires, l'Organisation a renforcé l'équipe de projet avec des ressources externes :

- Elle a fait appel à un cabinet de consultants spécialisés dans l'estimation des coûts pour fournir des services de gestion des risques et de contrôle des coûts. Ce cabinet a été chargé du suivi des coûts effectifs et prévus, à la fois des coûts de base de chaque module du projet de construction, mais aussi de ceux relatifs à tous les ordres de modification et à toutes les demandes de paiement supplémentaire dues à des perturbations.

- Elle a fait appel à une entreprise de construction pour diriger et gérer toutes les activités de construction. Cette entreprise, qui connaissait bien le marché de la construction à New York, a mis à profit son expertise, ses connaissances, son influence et sa réputation pour gérer les coûts et les relations avec les fournisseurs.

Cette équipe restreinte a assumé la responsabilité de l'exécution de l'ensemble du plan-cadre d'équipement. Au sein de l'équipe, les rôles suivants ont été définis au regard de la nature du projet :

- La concertation avec les utilisateurs au sujet de l'aménagement des surfaces et de la répartition de l'espace;
- La gestion de l'équipe chargée de la conception, en vue notamment d'assurer la cohérence technique et le respect des délais;
- La gestion de la construction;
- Le suivi de l'avancement des travaux pour chacun des principaux bâtiments du complexe;
- La gestion financière;
- Les achats;
- Les aspects juridiques;
- L'établissement des rapports;
- La mise en service.

Dans les faits, cette approche a plutôt bien fonctionné, même si l'équipe de projet ne disposait pas d'une grande marge de manœuvre pour ajuster ses effectifs en fonction de la charge de travail, du fait de la lourdeur des procédures de recrutement et d'affectation en vigueur à l'ONU. Elle a malgré tout été capable de gérer les périodes d'activité intense alternant avec des périodes de ralentissement en s'appuyant sur le cabinet de consultants et l'entreprise de construction au cours des différentes phases du projet.

Rétrospectivement, l'équipe a cependant rencontré certaines difficultés qu'elle a eu du mal à gérer. Ainsi, le processus initial de consultation des utilisateurs n'a pas été assez poussé pour susciter une réelle participation ou permettre de définir des orientations solidement fondées, et les premières installations dans des locaux transitoires ont parfois été difficiles.

La réalisation des études techniques a été un défi permanent pour l'équipe de projet. Le personnel occupait une partie importante des locaux au moment où les premières études ont été réalisées. Les architectes ont donc dû fonder leurs hypothèses sur un nombre limité de données concernant l'état réel des infrastructures. Ce n'est que lorsque les bâtiments ont été entièrement libérés qu'il a été possible d'obtenir des informations complètes. Ce retard inévitable, auquel s'est ajoutée la difficulté d'assurer la coordination entre les différents modules, ont ralenti l'établissement des études techniques.

Conserver une grande part de la maîtrise des études techniques présentait un avantage considérable, mais cela a exposé le projet à un niveau élevé de risques, comme il est indiqué ci-après (voir le thème 5). Avec le recul, on peut dire que

l'équipe de projet a sous-estimé les difficultés liées à la coordination des études techniques avec l'ensemble du processus et à la nécessité d'assurer que les informations nécessaires au processus de construction soient communiquées en temps voulu. Ainsi, des appels d'offres pour des travaux de construction ont été lancés avec des cahiers des charges trop peu détaillés, ce qui a exposé l'Organisation au risque d'avoir à apporter d'importantes modifications par la suite.

La collaboration avec le Service de la gestion des installations aurait également dû être menée différemment. Comme évoqué précédemment, l'ONU ne dispose pas d'une méthode globale de la gestion des actifs⁵. Des échanges ont eu lieu au début du projet avec le Service pour définir les spécifications des bâtiments à rénover, mais, rétrospectivement, on ne peut que constater qu'ils n'ont pas été assez poussés. Le Service aurait dû être associé plus étroitement au projet dès son origine et y participer de façon plus systématique tout au long de son déroulement. Sur le plan pratique, cela a fragilisé le processus de mise à disposition, le Service ayant toutes les peines du monde à gérer les actifs et la chaîne d'approvisionnement correspondante. Sur le plan stratégique, en l'absence d'un plan de gestion des actifs à long terme, il était difficile de planifier les activités d'appui devant immédiatement suivre l'achèvement des travaux.

Un des points forts du projet a été l'installation dans les mêmes locaux de l'équipe de gestion du projet, de l'entreprise de construction et du cabinet de consultants spécialisés dans l'estimation des coûts. Cette proximité a facilité la communication et permis un règlement rapide des problèmes. Elle a également créé un climat de cohésion et d'émulation qui a largement favorisé l'exécution du projet. Il est regrettable, en revanche, que les consultants chargés des études techniques n'aient pas travaillé dans les mêmes conditions. L'idéal serait que tous les membres clefs d'une équipe de gestion de projet partagent les mêmes locaux, quelle que soit l'entité à laquelle ils appartiennent.

Enseignements à retenir

Le principal enseignement à retenir du projet de plan-cadre d'équipement est que les rôles dévolus à l'équipe de gestion du projet évoluent inévitablement au fil du temps et que celle-ci doit disposer d'une grande marge de manœuvre pour garantir l'efficacité de sa stratégie d'allocation des ressources. Il est notamment important de prendre les mesures suivantes :

- Constituer une équipe intégrée, si possible dans des locaux partagés;
- Mettre en place un processus efficace de consultation des utilisateurs. La clef du succès réside dans la création d'un comité de gestion du projet efficace, qui comporte un utilisateur expérimenté doté d'un mandat solide en matière de consultation et de communication;
- Encadrer étroitement les équipes chargées des études techniques pour assurer une coordination technique efficace entre les différents ensembles de contrats et la livraison en temps voulu des plans et spécifications techniques;
- S'assurer que des solutions de gestion des installations sont prévues dès le départ, d'une part pour garantir leur compatibilité avec le plan de gestion des

⁵ Voir le thème 8 : Gestion des portefeuilles et capacités institutionnelles.

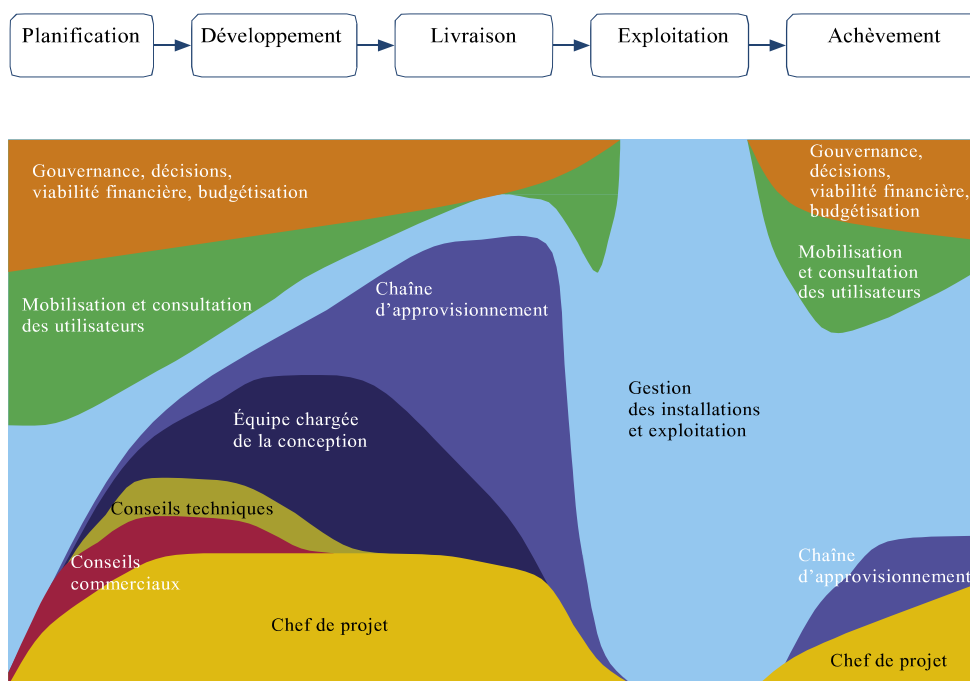
actifs à long terme, et d'autre part pour assurer que le processus de mise à disposition est solidement étayé.

Considérations relatives aux meilleures pratiques

Le degré de participation des personnes qui contribuent à un projet et le niveau de priorité qu'elles lui accordent varient énormément au fil des différentes phases du projet (voir fig. 2).

Figure 2

Évolution des rôles au cours de la vie d'un projet



Source : Concerto Partners.

Aux premiers stades d'un projet, les concepts sont souvent élaborés et gérés par une équipe restreinte, qui mène des consultations auprès des occupants, des utilisateurs et des entités chargées de l'entretien concernant la portée du projet et les dépenses à prévoir. Par la suite, l'équipe de projet, dirigée par le chef de projet, s'étoffe et se renforce au rythme de l'augmentation de la charge de travail nécessaire à la validation des concepts techniques initiaux et à l'établissement d'analyses de viabilité complètes.

Une fois que l'organisation a approuvé l'analyse de viabilité, le nombre de personnes travaillant pour le projet augmente généralement de manière importante. Les bureaux d'études et entreprises de construction sont intégrés au projet conformément aux procédures de passation de marchés officielles, le degré d'interaction avec les utilisateurs diminuant à mesure que les efforts se concentrent sur l'exécution du projet. Vers la fin de la phase de construction, le volume de main-d'œuvre commence à diminuer, et les utilisateurs ou les occupants s'investissent à nouveau dans le projet, particulièrement ceux qui sont chargés de l'entretien des actifs.

Après la période d'exploitation, qui devrait normalement être longue, l'immeuble peut éventuellement être rasé et remplacé, auquel cas de nouvelles activités sont lancées, avec la formation d'une équipe de projet et la passation de contrats avec les fournisseurs qui seront chargés des travaux de démolition.

Les meilleures pratiques dans ce domaine consistent à anticiper les besoins et à mettre en place à l'avance des équipes composées de personnes qualifiées, capables de s'adapter au rythme des activités du projet au cours de ses différentes phases. Cela nécessite un bon travail de planification et d'anticipation et un modèle de gestion des ressources suffisamment souple pour que l'équipe de projet puisse avoir accès aux ressources nécessaires au moment où elle en a besoin.

Thème 5

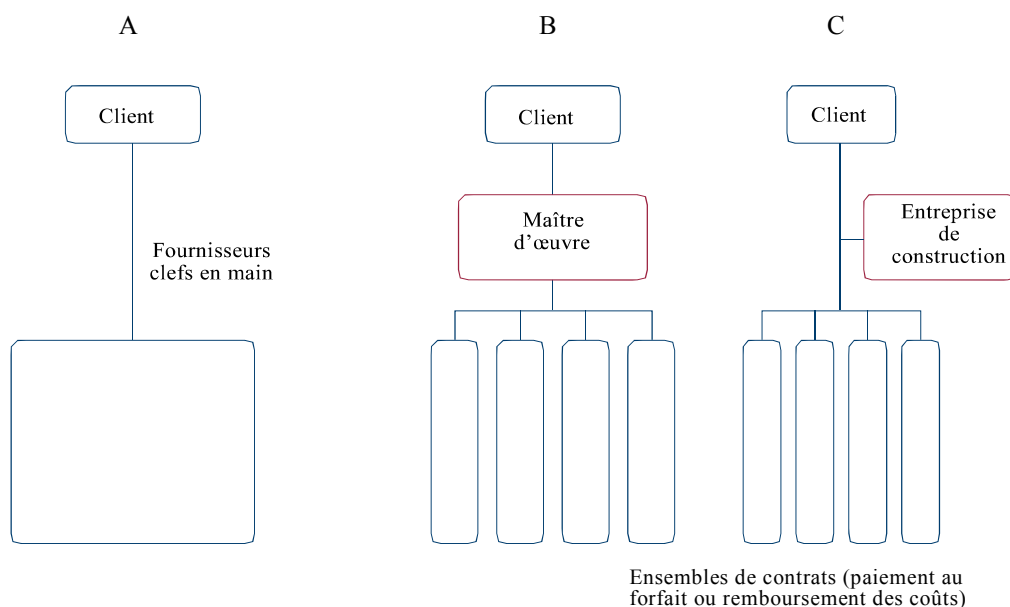
Stratégies commerciales et stratégies de passation de marchés

L'équipe de projet s'est rendu compte très tôt qu'il était difficile de prédire dès le départ la portée réelle du projet de rénovation de l'ensemble du complexe. Il était impossible de savoir quelles solutions techniques seraient retenues, car l'état des actifs ne pouvait pas être déterminé sans démanteler les aménagements existants pour inspecter intégralement la structure mise à nu. L'équipe avait vu juste si l'on considère les volumes considérables d'amiante qui ont été retirés des bâtiments au moyen d'opérations longues et délicates, et le renforcement des structures qui s'est révélé nécessaire dans certaines zones et qui ne pouvait être anticipé. Par ailleurs, il a fallu appliquer de nouvelles normes en matière de sécurité structurelle au cours du projet, ce qui a entraîné un bouleversement majeur des solutions techniques retenues et du calendrier des travaux. Le succès de l'ensemble du projet dépendait de la capacité de l'équipe de projet à gérer avec souplesse les mécanismes contractuels pour s'adapter à ces évolutions considérables.

Il était donc exclu d'envisager la passation d'un marché clef en main ou d'un contrat à forfait, car le niveau d'incertitude était trop élevé. Une telle solution aurait contraint l'ONU à accepter de payer une prime de risque considérable, sous réserve qu'elle trouve une entreprise de construction prête à assumer un tel niveau de risque.

Après mûre réflexion, l'équipe de projet a choisi d'engager un maître d'œuvre lié à l'ONU par un contrat direct, pour assurer la passation et la gestion d'ensembles de contrats de moindre importance, conformément à l'option B présentée dans la figure 3. Le maître d'œuvre a perçu des frais de gestion en échange de ses services, en plus du remboursement des frais qu'il a directement engagés.

Figure 3
Options de stratégie contractuelle



Source : Comité des commissaires aux comptes.

Cette méthode de gestion par modules a offert une certaine souplesse, puisque l'équipe de projet a pu avancer sur plusieurs fronts sans avoir une vue d'ensemble de la solution globale. Par exemple, les travaux de réaménagement des sous-sols ont pu démarrer sans que l'on connaisse toutes les spécifications techniques des trois bâtiments situés au-dessus.

L'équipe de projet, appuyée par le maître d'œuvre, a lancé des appels d'offres à l'échelle mondiale pour trouver d'autres prestataires qui pourraient exécuter certains modules dans le cadre de contrats à coût maximal garanti. Dans leur proposition, les soumissionnaires ont indiqué :

- Un coût fixe pour les travaux pour lesquels les spécifications étaient complètes;
- Des barèmes de coûts pour les autres travaux considérés comme nécessaires, mais pour lesquels les spécifications n'étaient pas encore complètement définies. Les barèmes ont été utilisés par la suite pour calculer les coûts lorsque les solutions ou spécifications techniques ont été disponibles.

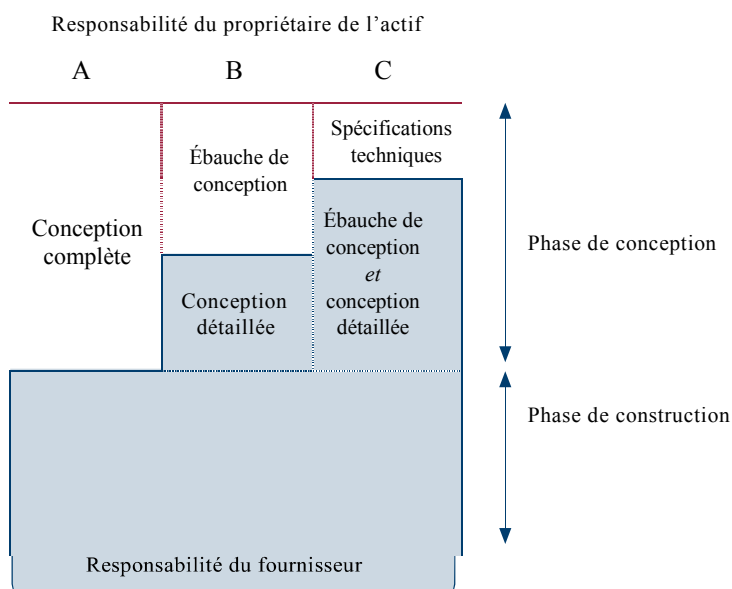
L'équipe de projet a dû d'emblée prendre une décision essentielle quant à la façon d'organiser et de gérer le processus technique d'exécution du projet. Il existe généralement trois grandes options (voir fig. 4). Dans l'option A, le client est responsable de l'ensemble des études techniques; à l'inverse, dans l'option C, le client ne fournit que des spécifications techniques que le fournisseur complète par la suite.

Les trois options présentent des avantages et des inconvénients : dans l'option A, le client conserve le contrôle total de la conception technique, mais se

prive d'éventuelles innovations proposées par les prestataires, et se charge de la coordination technique. Dans l'option C, au contraire, le client n'exerce qu'une influence minimale sur les études techniques, mais profite au maximum des innovations proposées par les fournisseurs et leur délègue la responsabilité de la coordination technique.

Figure 4

Répartition des responsabilités techniques



Source : Concerto Partners.

Après mûre réflexion, l'équipe de projet a retenu une solution proche de l'option A, à savoir conserver la maîtrise des études techniques et la responsabilité de leur gestion. Une équipe de concepteurs a travaillé sous la direction de l'équipe de projet, avec l'appui d'un cabinet de consultants spécialisés dans l'estimation des coûts, qui a également progressivement endossé le rôle de gestionnaire technique du projet.

Cette solution était très avantageuse, étant donné que les études techniques devaient évoluer et s'adapter à intervalles réguliers à mesure que de nouvelles informations étaient disponibles concernant l'état des bâtiments. Cette approche entraînait toutefois de lourdes responsabilités, puisque l'équipe de projet devait s'assurer de la bonne coordination technique entre les différents modules afin de produire une solution intégrée sans à-coups. L'équipe devait donc faire en sorte de communiquer l'information en temps voulu afin d'éviter des réclamations pour retard ou perturbation. Dans les faits, l'équipe de projet a eu beaucoup de mal à suivre le rythme de la construction, et, à plusieurs reprises, des marchés ont été passés pour des modules pour lesquels les spécifications techniques étaient incomplètes. Cette situation a entraîné de nombreuses demandes de modification des contrats (plus de 3 000 à ce jour) afin de préciser certaines données techniques ou de coordonner les informations relatives à la conception des modules en vue d'assurer leur compatibilité.

En optant pour la solution d'un ensemble de contrats à coût maximum garanti gérés par un maître d'œuvre, l'équipe de projet a choisi de conserver un maximum de contrôle et la pleine responsabilité des études techniques. Avec le recul, et compte tenu des circonstances et de la probabilité élevée que des modifications interviennent en cours de projet, ces deux choix apparaissent justifiés. Cependant, cette stratégie a exposé l'Organisation à la plupart des risques inhérents à un tel projet : achèvement tardif de la phase de conception, spécifications techniques inexactes et problèmes de coordination entre les fournisseurs chargés des différents modules. C'est dans l'exécution de cette stratégie que l'équipe de projet a rencontré des difficultés, tout particulièrement pour ce qui est de la gestion des études techniques, qui n'ont pas réussi à suivre le rythme du calendrier de construction. L'équipe de projet en porte la responsabilité, et en a subi les conséquences en termes de retards et de dépassements de coûts.

On ne saura jamais si l'adoption d'une autre stratégie dès le départ aurait donné un résultat différent et permis d'éviter les retards et les dépassements de coûts, qui sont devenus inévitables à mesure que le projet avançait.

Il est cependant évident que l'équipe de projet a dû faire face à des difficultés logistiques et à des problèmes de coordination majeurs. Une fois lancé, le processus de construction avait besoin de recevoir en temps voulu les informations techniques nécessaires au respect du calendrier. La liste des demandes de modifications en attente s'est considérablement allongée, ce qui a mis à mal la possibilité de respecter le budget.

Rétrospectivement, même si la stratégie contractuelle était probablement adaptée à la solution de livraisons échelonnées, l'équipe de projet n'avait pas les moyens d'assurer une supervision complète et un contrôle du processus en temps voulu.

Enseignements à retenir

Plusieurs enseignements importants peuvent être tirés de la façon dont l'équipe de projet a choisi et organisé la stratégie contractuelle d'exécution de ce projet majeur de rénovation.

- Le choix d'une stratégie contractuelle par modules a permis que les travaux avancent même si des pans importants du projet restaient flous ou ne pouvaient pas encore être définis. Ce choix a permis de gagner un temps considérable, puisque certains travaux ont pu commencer avant que l'ensemble du cahier des charges du projet ne soit connu, mais il a inévitablement créé un risque pour l'ONU puisque le coût total de la rénovation ne sera connu que lorsque le dernier ensemble de contrats aura été approuvé. Cela signifie également que l'équipe de projet porte la responsabilité des risques liés à une coordination déficiente entre les modules.
- Cette stratégie contractuelle impliquait que la gestion des études techniques devait être irréprochable. Si l'ONU envisage de recourir à l'avenir à une stratégie similaire, c'est-à-dire fondée sur des contrats multiples à coût maximum garanti dont la portée n'est définie que progressivement, il sera nécessaire que l'équipe de projet possède d'excellentes compétences en ce qui concerne la gestion des études techniques.

Considérations relatives aux meilleures pratiques

Le choix d'une stratégie et d'une politique commerciales constitue l'une des plus importantes décisions que le propriétaire d'un actif est appelé à prendre, puisqu'elles portent sur le dispositif de financement du projet et la sensibilité au risque de l'organisation, sur l'atténuation des risques et l'émulation, et, d'une façon générale, sur la façon de conserver la maîtrise du projet en vue d'obtenir les bénéfices attendus.

Viennent ensuite la politique et la stratégie d'approvisionnement (comment structurer le marché et se procurer les services contractuels nécessaires). Dans ce processus global, la responsabilité de la gestion des études techniques est une des décisions fondamentales que doit prendre le propriétaire de l'actif.

Il est important que chacune de ces décisions fasse l'objet d'une étude approfondie, soit bien étayée et obtienne l'approbation de l'équipe de projet. Au nombre de ces décisions clefs figurent :

La politique et la stratégie commerciales, notamment :

- Le financement;
- La méthode du coût complet sur le cycle de vie;
- La gestion des risques, l'atténuation des risques et l'émulation; et
- Le choix entre différents systèmes : le coût forfaitaire, le coût cible ou le remboursement des coûts.

La politique et la stratégie d'approvisionnement, notamment :

- La façon d'aborder le marché;
- Les ensembles de contrats et le regroupement de contrats.

La politique et la stratégie de conception, notamment :

- L'équilibre entre les études techniques menées en interne et celles confiées à des prestataires extérieurs;
- La méthode d'approche et de structuration du marché;
- Les ensembles de contrats et le regroupement de contrats d'études techniques.

Thème 6**Gestion des risques et des imprévus**

Le concept de prévision et de gestion des coûts imprévus n'est pas entré dans les mœurs à l'ONU, où la pratique habituelle est d'accorder des contrats laissant peu de place à l'inattendu. Dans le cas d'un projet tel que le plan-cadre d'équipement, où les incertitudes sont nombreuses et où les risques liés à l'ampleur, au calendrier et aux aspects techniques du projet sont d'emblée importants, les pratiques existantes en matière de gestion des imprévus peuvent rapidement freiner l'avancée des travaux et tirer les coûts à la hausse de façon inattendue. Les procédures opérationnelles en vigueur à l'ONU n'intègrent pas la gestion des imprévus axée sur les risques ni la gestion des imprévus à l'échelle d'un projet.

L'équipe de projet a donc suivi une approche simpliste de gestion des risques et des imprévus, que ce soit lors des phases préalables aux appels d'offres ou durant l'exécution de chaque contrat à coût maximal garanti.

- Avant les appels d'offres, le budget de chaque ensemble de contrats à coût maximal garanti incluait une provision pour imprévus égale à 20 % du montant total.
- Une fois le contrat attribué, le montant de la provision était fixé à 10 % du prix de soumission.

Cette méthode mathématique a l'avantage de la simplicité, mais présente un inconvénient majeur, à savoir qu'elle dissimule les coûts réels des risques.

Si quelques exercices d'évaluation des risques liés au projet ont bien été réalisés, ils n'ont pas servi à calculer le coût des imprévus, car il s'agissait plutôt d'exercices autonomes exécutés séparément les uns des autres. Au cours des premières années du projet, des évaluations détaillées ont été menées une fois par an, et mises à jour tous les six mois. Par la suite, les réactualisations ont été plus fréquentes.

Dans ses rapports annuels d'audit du plan-cadre d'équipement, le Comité des commissaires aux comptes a régulièrement fait part de ses préoccupations sur le sujet, qui portaient sur trois points :

- L'évaluation simpliste du montant des provisions était faite indépendamment des niveaux de risques potentiels liés à chaque ensemble de contrats;
- L'équipe de projet ne disposait d'aucun dispositif formel à l'échelle du programme lui permettant de provisionner des montants au titre des risques généraux. Il n'existait aucune méthode formalisée permettant de constituer une provision qui ne soit pas directement affectée aux contrats à coût maximal garanti, que ce soit pour la gestion des éventuels surplus ou leur réaffectation à de nouveaux risques;
- Les rapports portant sur les provisions pour risques manquaient de transparence. Aucune distinction n'était faite entre les montants non utilisés et les montants utilisés, et ces derniers n'étaient pas justifiés.

En résumé, cette situation a entraîné une certaine opacité de l'état réel des risques et des dépassements de coûts potentiels, qui s'est progressivement renforcée, particulièrement du point de vue d'observateurs extérieurs.

L'inflation du coût de la construction constitue un risque récurrent de tous les projets de longue durée, qui prévoient pour la plupart une provision ad hoc. Au début du plan-cadre d'équipement, ce risque était bien pris en compte sous la forme d'une provision pour hausse des prix. Au fur et à mesure de l'avancée du projet, celle-ci a cependant été intégrée dans le montant global de la provision pour imprévus. Elle a finalement été utilisée, mais sans justification claire du montant auquel elle avait été fixée ni de son utilisation.

Tout au long du projet, les États Membres n'ont pas eu de vision claire de l'approche générale du plan-cadre d'équipement en matière de gestion des risques, de provision pour hausse des prix et de provisions pour risques.

Enseignements à retenir

L'ONU a maintenant la possibilité d'adopter une méthode systématique de gestion des risques et des imprévus. Elle aurait ainsi avantage à :

- Procéder à une évaluation mensuelle des risques et de leur incidence financière probable;
- Fonder le montant de la provision pour imprévus sur l'évaluation régulière des risques en gardant à l'esprit le caractère fluctuant des prévisions et des risques ainsi que la possibilité que de nouveaux risques apparaissent;
- Définir précisément dans le budget du projet la valorisation du risque lié à l'inflation en précisant les hypothèses sous-jacentes, et en faire rapport séparément aux donateurs, dans l'éventualité de devoir leur rembourser tout montant non utilisé;
- Modifier la politique de gouvernance institutionnelle pour que des provisions pour imprévus puissent être comptabilisées :
 - Au niveau du contrat sous l'autorité directe du directeur de projet;
 - Au niveau du projet global sous le contrôle du directeur exécutif avec l'aval du comité de projet.

Considérations relatives aux meilleures pratiques

De nos jours, les meilleures pratiques requièrent que les programmes et les projets s'appuient sur des processus de gestion des risques, que l'inventaire des risques et les mesures prises pour les atténuer soient fréquemment mis à jour et qu'un lien clair soit établi entre le **contenu de l'inventaire des risques et les coûts que ceux-ci pourraient engendrer**. Ces coûts, souvent qualifiés d'imprévus, sont généralement regroupés selon les catégories suivantes :

- Une provision destinée à couvrir les risques d'inflation (qui peuvent avoir une incidence sensible dans les projets de longue durée), dont le montant soit justifié par des données fiables et qui soit présentée séparément dans les rapports;
- Une provision pour les risques prévisibles;
- Une provision pour les risques imprévisibles.

La provision pour imprévus doit être intrinsèquement liée à la gestion des risques, sans partir du principe qu'elle sera entièrement utilisée, et en établissant clairement que le solde non utilisé pourrait être remboursé aux donateurs. On doit cependant pouvoir y recourir en cas de motif justifié (une des tâches prioritaires du comité directeur ou du comité de projet serait d'examiner toute justification invoquée pour l'usage de la provision). Accepter ces principes permet d'administrer différemment les provisions plutôt que d'en laisser le contrôle et l'usage aux seules personnes qui gèrent directement le projet. Par exemple, les provisions constituées au niveau des contrats à coût maximal garanti devraient être gérées par les personnes les mieux placées pour évaluer les risques liés à chaque contrat (en l'occurrence, le fonctionnaire qui dirige le projet), et celles relatives à l'ensemble du projet devraient être gérées par le directeur de programme, certains risques prédéfinis relevant du comité de programme. De cette façon, grâce à une

transparence totale à tous les niveaux, les responsabilités d'atténuation des risques incomberaient aux personnes les plus susceptibles de prendre des décisions avisées.

La gestion des risques et des mesures d'atténuation ainsi que l'optimisation des avantages attendus devraient être la pierre angulaire de toute philosophie de gestion de projet. Tous les processus et priorités d'un projet devraient être au service de ces objectifs. Dans les processus modernes de gestion des risques, l'équipe de projet joue un rôle central d'évaluation des risques et de leurs conséquences en termes de coûts, d'avantages, de calendrier et de portée, ainsi que des résultats, et ce, sur une base régulière (généralement mensuelle), et aussi bien d'un point de vue préalable que postérieur à la mise en œuvre des mesures d'atténuation.

L'équipe de projet détermine ensuite les conséquences probables de ces risques combinés au vu de la probabilité individuelle de leur occurrence. La méthode de calcul retenue peut varier de la simple addition mathématique des probabilités pondérées jusqu'à des techniques complexes de modélisation des risques à l'aide de logiciels spécialisés. Les propriétaires de biens qui font preuve de pragmatisme et sont appuyés par des directeurs de projet expérimentés adoptent souvent la première de ces méthodes.

Après avoir calculé l'incidence financière nette probable de tous les risques connus et évalué le coût des risques encore inconnus, par exemple par évaluation comparative ou analyse des tendances, l'équipe de projet établit de nouvelles prévisions concernant la provision pour imprévus et utilise ces informations pour mettre à jour le budget prévisionnel total du projet.

Thème 7

Prévisions concernant les coûts, le calendrier et les résultats

Dans le cadre de son audit annuel de l'approche du plan-cadre d'équipement en matière de prévision des coûts totaux du projet, le Comité des commissaires aux comptes a relevé à la fois des bonnes pratiques et des déficiences importantes.

Au nombre des bonnes pratiques figure la décomposition du projet en ensembles de contrats, ce qui a permis de passer des marchés séparés et de faire état des coûts de la même façon. Pour chaque ensemble de contrats, les appels d'offres ont été précédés d'une projection financière indépendante réalisée par les consultants spécialisés dans l'estimation des coûts et complétée par un budget prévisionnel plus général établi par le chef de chantier.

Après leur ouverture dans le cadre du processus de passation, les soumissions des entrepreneurs ont été comparées avec ces données fournies par des sources indépendantes. Les anomalies ont été analysées et des précisions ont été apportées. À la fin du processus, l'équipe de projet, conseillée par le chef de chantier et les consultants, disposait d'une bonne compréhension de la structure de coûts des offres, ce qui a permis de déterminer le coût prévisionnel total de chaque ensemble de contrats à coût maximal garanti. Cette partie du processus de prévision des coûts était solide et conforme aux bonnes pratiques.

La faiblesse du processus de prévision des coûts résidait dans le fait – décrit au thème 6 – que l'ONU a adopté une méthode mathématique de l'évaluation des coûts associés aux risques qui consistait à provisionner, avant l'attribution du

contrat, un montant égal à 20 % de sa valeur, montant réduit à 10 % après attribution du contrat. La lacune inhérente à une telle méthode prévisionnelle réside dans le fait qu'elle ne s'appuie pas sur une estimation réelle des coûts associés aux risques. Le Comité a régulièrement attiré l'attention sur cette situation, mais l'équipe de projet n'a pas changé de méthode.

Dans cette approche, le coût total prévu tend à rester relativement stable sur une longue période, la provision de 10 % étant utilisée pour financer les nombreux ordres de modification liés au développement et à la coordination des études techniques. Cette stabilité prévaut jusqu'à concrétisation d'un risque majeur, qui entraîne un réexamen des coûts prévus et la communication d'un nouveau montant à l'Assemblée générale. Ainsi, les prévisions de coûts sous-estiment inévitablement la situation réelle, et le déroulement du projet de plan-cadre d'équipement a été ponctué de fortes hausses de coûts apparemment imprévisibles.

Une approche plus avisée des risques liés aux prévisions et de la pondération de leur coût par rapport aux projections financières totales aurait permis d'alerter plus tôt les parties prenantes de la situation financière réelle et leur aurait donné la possibilité d'arbitrer entre les objectifs de portée, de délai et de coût.

Enseignements à retenir

La méthode mathématique de gestion des imprévus suivie lors du projet du plan-cadre d'équipement a desservi l'ONU. Il faut en retenir que le montant de la réserve pour imprévus devrait être calculé rigoureusement, en s'appuyant sur une évaluation des risques et des effets que ces derniers pourraient avoir sur les coûts, et en tenant également compte des risques et coûts inconnus qui peuvent être chiffrés à partir d'une analyse des tendances ou d'une évaluation comparative.

Les prévisions de coût mensuelles devraient refléter fidèlement le coût total final du projet au regard des informations disponibles concernant les contrats accordés et à venir, les ordres de modification acceptés, les ordres de modification connus, mais non encore été acceptés, et enfin les provisions pour risques liés aux coûts prévisionnels.

Considérations relatives aux meilleures pratiques

Généralement, les propriétaires de biens estiment le coût prévisionnel final d'un projet en suivant chronologiquement les étapes présentées à la figure 5.

Le coût prévisionnel final (col. F) résulte de la somme des éléments suivants :

- A La valeur des contrats accordés;
- B La valeur des contrats à accorder;
- C Les ordres de modification demandés et approuvés;
- D Les ordres de modification demandés et en attente de confirmation concernant la portée ou les coûts;
- E La prévision des coûts pour imprévus liés aux risques futurs.

Figure 5
Méthode de prévision des coûts

Budget		Contrats		Modifications			Total
Coût de base	Coût des imprévus	À ce jour	À venir	Connues et acceptées	Connues et à accepter	Estimation des imprévus	Coût final prévu
75	25	50	20	10	10	15	105

Valorisation des imprévus à venir

- Risques connus (coût, délai, probabilité)
- Risques inconnus (provision)
- Provision pour hausse des prix

Source : Comité des commissaires aux comptes.

A et **C** constituent des coûts certains, qui ont été négociés contractuellement.

B et **D** représentent des coûts probables, pour lesquels des informations existent, mais les prévisions de coûts prendront également en compte des hypothèses.

E représente des coûts incertains, qui découlent généralement d'une analyse des risques (voir thème 6) fondée sur la valorisation estimée des risques inconnus, qui peut être obtenue par évaluation comparative, analyse des tendances des demandes de modifications, ou simple bon sens.

La figure 5 illustre cette méthode en montrant comment un budget de 100 dollars devrait être dépassé de 5 dollars en raison de l'évaluation des coûts liés aux risques futurs.

Cette méthode de calcul des coûts finaux est une pratique standard dans la plupart des projets, même si la présentation et le format peuvent varier d'un propriétaire de bien à l'autre.

Thème 8 Gestion des portefeuilles et capacités institutionnelles

Au moment de la conception du plan-cadre d'équipement, l'ONU, bien qu'elle soit propriétaire d'un vaste parc immobilier, ne disposait pas d'une méthode globale de gestion de l'ensemble de ses actifs. À la fin des années 90, il était courant que les projets soient montés individuellement, que les études de viabilité soient évaluées au cas par cas et qu'après approbation, les travaux se déroulent de façon indépendante. Il s'agit là d'un point important : le fait de travailler en silo signifie que le plan-cadre d'équipement ne pouvait pas bénéficier de l'appui d'un mécanisme ou d'un centre d'excellence existant. Il n'y avait également que peu de normes et de politiques sur lesquelles s'appuyer, ni de structure de gestion de projet ou de directeurs de programme potentiellement disponibles pour être affectés au

plan-cadre d'équipement. Celui-ci a donc été exécuté de façon autonome et non en tant qu'élément d'un portefeuille global d'activités planifiées de façon cohérente, et il n'a pas reçu l'appui de processus ou de ressources spécialisés en gestion immobilière existants à l'échelle de l'Organisation, ni bénéficié d'un quelconque cadre d'exécution des projets de grande ampleur.

Pour pallier cette insuffisance de compétences et de capacités internes en gestion de la construction, l'ONU s'est adjoint les services, en contrat à durée déterminée, de personnes compétentes et expérimentées pour diriger le projet en les appuyant dans la mesure du possible par du personnel administratif déjà employé par l'Organisation. Cette approche a eu l'avantage de permettre de recruter les meilleurs profils pour pourvoir les postes de direction. Cependant, elle a eu un inconvénient majeur, puisque le délai de recrutement a atteint en moyenne 12 mois. Lors de la phase de démarrage, la dynamique du projet a été perturbée par le remplacement de son directeur, ce qui a rendu difficile l'adaptation des ressources à l'évolution de la charge de travail et des exigences en matière de capacités. Il y avait un risque que la continuité du projet soit mal assurée, aucun plan de rechange n'ayant été prévu en cas de départ de cadres, et l'Organisation ne disposant pas des ressources adaptées.

Un autre inconvénient découle de l'approche ponctuelle adoptée par l'ONU : il n'existait pas de normes internes relatives entre autres à l'aménagement des locaux, aux densités d'occupation et aux plans ou spécifications des bureaux, ou à la répartition de l'espace. L'équipe de projet a dû résoudre ces difficultés en partant de rien. Au vu des circonstances, elle a fait beaucoup de progrès dans la standardisation des solutions physiques (il existe désormais beaucoup moins de variantes de bureaux pour les cadres et un choix limité de tailles de bureau pour les autres fonctionnaires), mais, en l'absence d'orientations ou de structures institutionnelles, elle n'a pas été en mesure de rapprocher sensiblement l'ONU des normes internationales en matière de répartition de l'espace, de partage des postes de travail, de télétravail et de travail mobile⁶. Si cela avait été le cas, les densités d'occupation auraient été supérieures, ce qui aurait considérablement réduit les besoins de location temporaire et à long terme de bureaux ailleurs dans New York. Pour cela, l'équipe aurait dû disposer d'attributions plus larges en termes de gestion du changement, au-delà du champ d'application et des objectifs immédiats du plan-cadre d'équipement.

Enseignements à retenir

Il est impératif que l'ONU se dote à l'échelle de l'Organisation d'une méthode de gestion intégrée de son portefeuille immobilier, et qu'un service central soit chargé des missions suivantes :

- La planification du portefeuille;
- Les politiques et les normes;
- La coordination, la présentation, et la priorisation du plan d'affaires;
- L'affectation des ressources aux projets clefs aux niveaux de la direction de projet et du bureau de la gestion des projets;
- Le partage et la promotion des bonnes pratiques;

⁶ Par exemple, à l'ONU, l'espace alloué par personne dépasse les 23 m², tandis que pour les fonctionnaires du Royaume-Uni, il n'est que d'environ 11 à 14 m², les ministères ayant même pour objectif d'atteindre une superficie d'environ 7 à 9 m².

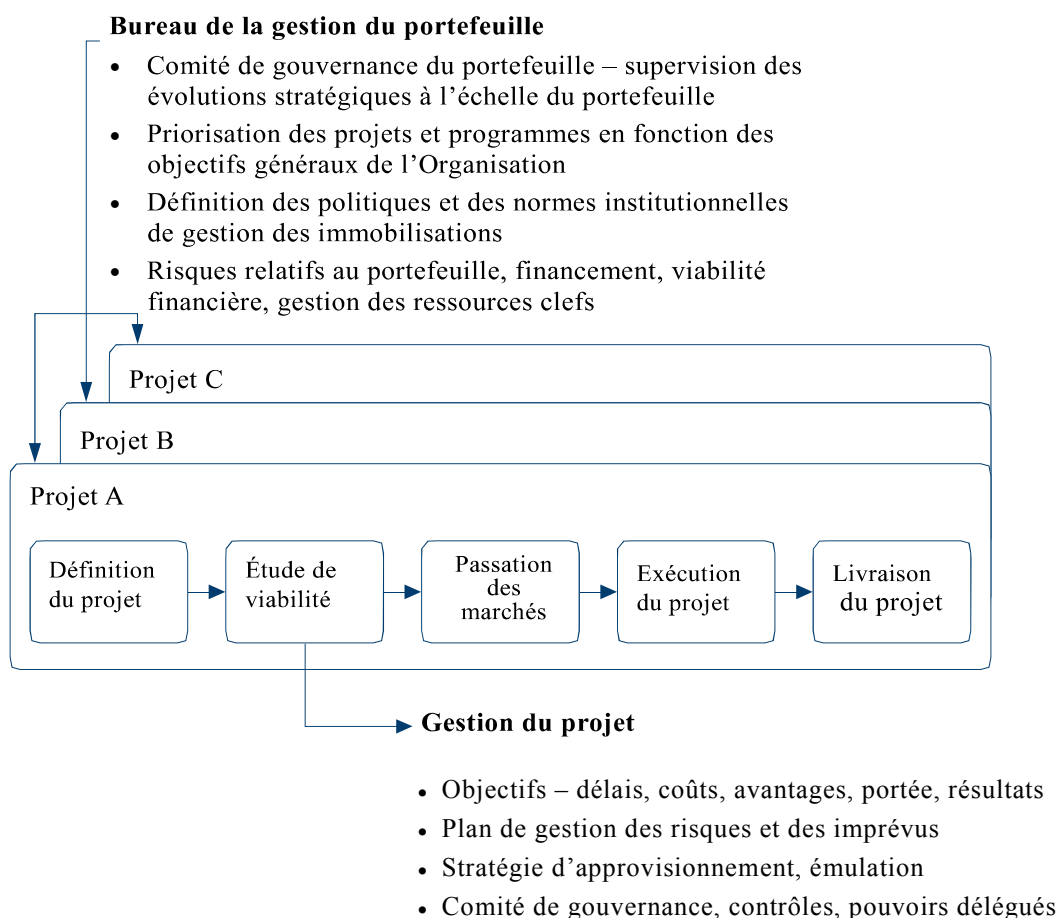
- La mise en place de systèmes de gestion de projet et de gestion des biens immobiliers.

La figure 6 décrit la façon dont un bureau de gestion du portefeuille pourrait fonctionner au sein de l'ONU. Il traduirait la stratégie institutionnelle de l'Organisation en prenant en compte l'ensemble de l'environnement opérationnel et des contraintes financières. Le bureau serait responsable de la gestion des tensions et des conflits de priorités entre les projets et les programmes de l'ensemble de l'Organisation, quelle que soit la nature des travaux (projets immobiliers, projets informatiques, programmes de changement opérationnel).

Le bureau veillerait à la cohérence des politiques et des normes appliquées dans l'ensemble de l'Organisation. Il élaborerait et appliquerait de nouvelles normes de gestion des immobilisations, et interviendrait dans d'autres domaines dans lesquels l'ONU ne dispose actuellement pas de compétences. Dans les domaines où des politiques et normes cohérentes existent déjà, ce qui pourrait par exemple être le cas en informatique et communications, le bureau ne jouerait qu'un rôle de priorisation du portefeuille.

Figure 6

Adopter une approche de gestion du portefeuille



Source : Comité des commissaires aux comptes.

Considérations relatives aux meilleures pratiques

De nombreuses organisations disposant d'un vaste portefeuille immobilier mettent en place des structures capables de coordonner et de gérer transversalement les activités liées aux projets, aux programmes et au portefeuille, ce qui leur permet de créer un vivier de personnes compétentes qui peuvent être affectées à tel ou tel projet, d'adopter une approche cohérente d'exécution des projets et des programmes, et, enfin et surtout, de définir et de mettre en œuvre à l'échelle de l'organisation des normes relatives à la qualité, à l'identité institutionnelle, aux densités d'occupation, aux dépenses d'entretien et à l'exécution du programme d'investissement. Le directeur de la gestion du portefeuille d'immobilisations est généralement responsable des activités suivantes :

1. Définir des politiques et normes applicables à l'ensemble du portefeuille immobilier;
2. Jouer un rôle moteur dans la planification, la budgétisation et la détermination des priorités relatives à la gestion intégrée du portefeuille, et en rendre compte;
3. Gérer les ressources à l'échelle du portefeuille (par exemple, l'allocation des ressources limitées);
4. Organiser des activités de formation, de renforcement des capacités et de promotion des bonnes pratiques;
5. Mettre en place à l'échelle de l'organisation des systèmes informatiques de gestion des immobilisations et en assurer le bon fonctionnement;
6. Passer des marchés concernant des services liés par exemple à l'entretien des installations, aux réseaux de communication, à l'informatique et aux opérations de construction;
7. Gérer les programmes et projets majeurs d'investissement dans des immobilisations nouvelles ou existantes;
8. Gérer les activités d'achat et de sortie d'immobilisations.

En fonction de la répartition géographique du portefeuille immobilier, le service central pourrait choisir de déléguer ou de transférer certaines activités à des équipes de pays. Les six premières activités de la liste ci-dessus relèvent souvent de la responsabilité directe d'un service central, tandis que celles qui sont relatives à la gestion des projets et programmes sont souvent déléguées aux pays concernés en fonction de l'ampleur du projet.

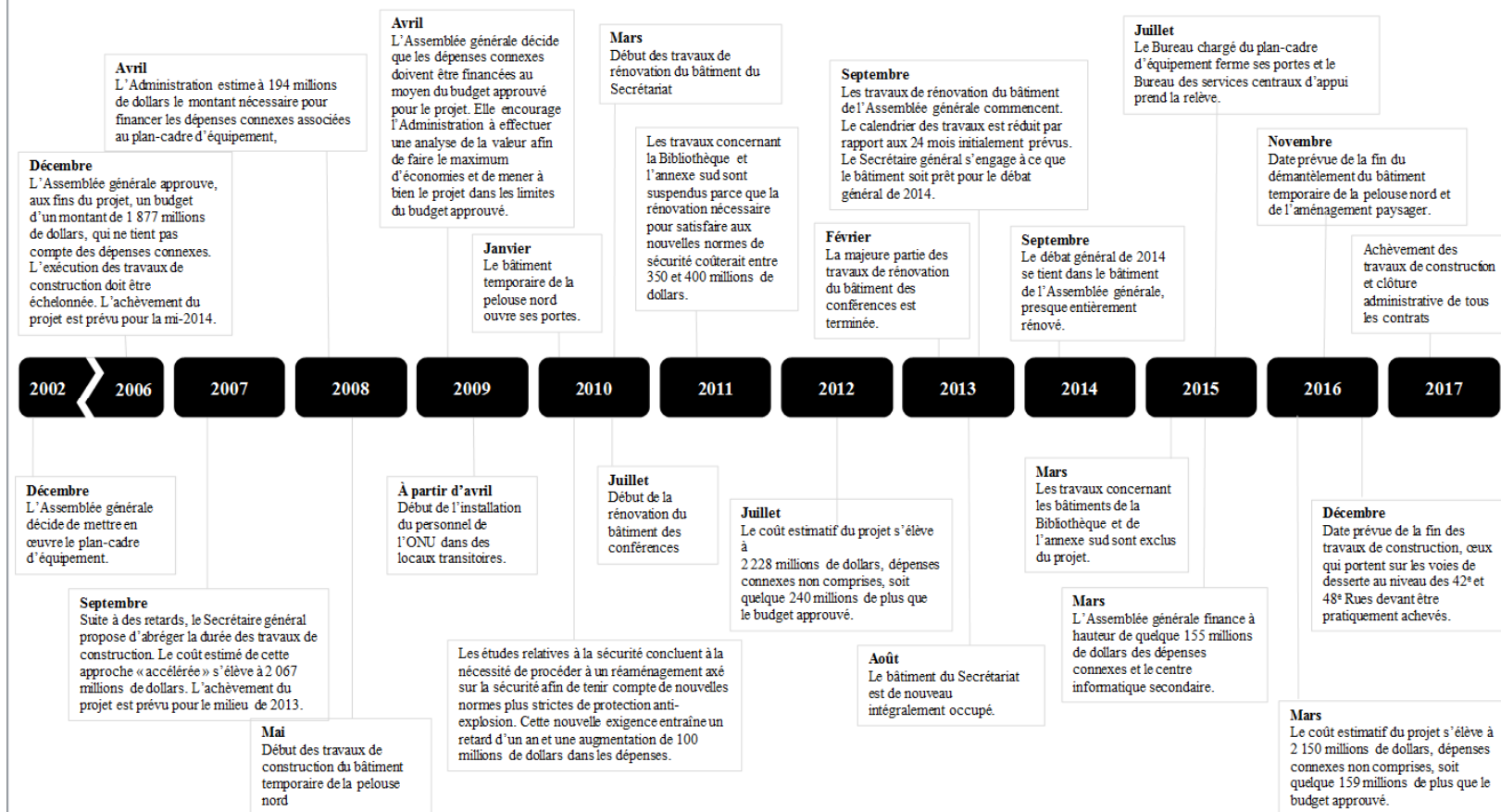
Étude de cas

Un ministère des affaires étrangères possède des biens répartis dans de nombreux pays du monde entier.

Il a mis en œuvre une approche globale de gestion du portefeuille immobilier. Le plan d'entretien roulant sur 10 ans est ajusté en fonction des résultats des études menées sur les immobilisations, des modifications réglementaires et des besoins des utilisateurs.

Au sein du Ministère, la Division des biens immobiliers et de la sécurité définit les priorités et organise les travaux relatifs à l'ensemble du parc immobilier, et gère les politiques et les normes, ainsi que le budget et la priorisation des ressources. Une fois approuvés par le service central, les projets et les programmes sont exécutés soit localement, soit par l'équipe centrale responsable du portefeuille immobilier.

Calendrier d'exécution du projet de plan-cadre d'équipement établi par l'Administration (mars 2016)



Annexe III

État d'avancement de l'application des recommandations

<i>Session de l'Assemblée générale/paragraphe</i>	<i>Condensé de la recommandation</i>	<i>Observations de l'Administration sur l'état d'avancement (mars 2016)</i>	<i>Observations du Comité sur l'état d'avancement (mars 2016)</i>	<i>Recommandation intégrale-ment appliquée</i>	<i>Recommandation en cours d'application</i>	<i>Recommandation non appliquée</i>	<i>Recommandation devenue caduque</i>	<i>Recommandation classée par le Comité</i>
Soixante-huitième session/par. 39	Le Comité recommande que, pour les projets de cette nature, l'Administration mette au point une démarche axée sur les risques pour déterminer, affecter et présenter les montants mis en réserve pour imprévus en s'appuyant sur les meilleures pratiques modernes de gestion de projets.	Voir le rapport du Secrétaire général sur le plan stratégique patrimonial de l'Office des Nations Unies à Genève (A/69/417, par. 118 et 119). Une démarche axée sur les risques pour déterminer, affecter et présenter les montants mis en réserve pour imprévus est appliquée dans le cadre du plan stratégique patrimonial. Une suite a été donnée à la recommandation. Il en a été explicitement fait état dans le rapport le plus récent sur le plan stratégique patrimonial, en relation avec le cadre de contrôles internes et la structure de gouvernance. Les principes s'appliqueront à d'autres projets d'équipement en cours.	Le Comité note que les directives relatives à la gestion de programme applicables aux projets d'investissement décrivent brièvement une méthode normalisée de gestion du risque et de quantification des imprévus pour les projets dont le budget est supérieur à 20 millions de dollars. Les directives en question ne revêtent pas encore le caractère officiel qui permettrait au Bureau des services centraux d'appui d'exécuter des projets en adoptant cette méthode pour déterminer les imprévus en se fondant sur les risques recensés. Toutefois, une stratégie a été mise au point et, partant, le Comité considère cette recommandation comme appliquée.	X				
Soixante-huitième session/par. 77	Le Comité recommande que l'Administration adopte une stratégie de financement reposant sur la durée de vie complète des biens et évalue différentes formules chiffrées pour l'entretien des bâtiments du Siège durant toute leur durée de vie.	L'Administration considère que cette recommandation est en cours d'application. À la suite de la publication du rapport du Secrétaire général sur l'examen stratégique des biens immobiliers (A/70/697), qui comportait une analyse comparative de la méthode réactive et de la méthode de planification des remplacements fondée sur l'ensemble du cycle de vie, l'Assemblée générale, dans sa résolution 70/248 B, a demandé que des informations plus détaillées sur les coûts et avantages potentiels que présente la méthode de	Le Comité prend note des progrès accomplis au moyen de l'examen stratégique des biens immobiliers, qui constitue une première étape vers l'amélioration de l'information mise à disposition pour qu'il soit possible de mieux cerner les besoins du Siège en matière d'entretien. Dans le rapport pour 2014, le coût de l'entretien préventif et celui de l'entretien réactif ont été mis en balance. À ce jour, il n'existe pas de prévisions budgétaires portant sur l'entretien à long terme. Le Comité considère donc que cette		X			

<i>Session de l'Assemblée générale/paragraphe</i>	<i>Condensé de la recommandation</i>	<i>Observations de l'Administration sur l'état d'avancement (mars 2016)</i>	<i>Observations du Comité sur l'état d'avancement (mars 2016)</i>	<i>Recommandation intégrale-ment appliquée</i>	<i>Recommandation en cours d'appli-cation</i>	<i>Recomman-dation non appliquée</i>	<i>Recomman-dation devenue caduque</i>	<i>Recomman-dation classée par le Comité</i>
		planification des remplacements fondée sur l'ensemble du cycle de vie soient présentées dans les futurs rapports du Secrétaire général consacrés à l'examen stratégique des biens immobiliers. Si des études complémentaires ont été menées à ce sujet, le Secrétaire général prévoit de remettre son prochain rapport sur la question à l'Assemblée générale à sa soixante-douzième session.	recommandation est en cours d'application.					
Soixante-huitième session/par. 82	Le Comité recommande que le Bureau des services centraux d'appui examine ses contrats d'entretien après avoir évalué l'intégralité du cahier des charges correspondant aux besoins en matière de gestion des installations auxquels il faudra satisfaire au lendemain de l'exécution du plan-cadre d'équipement et se penche sur les moyens d'obtenir un meilleur rapport qualité-prix des principaux partenaires commerciaux.	L'Administration estime que cette recommandation a été rendue caduque par la recommandation 17 d) pour 2015, qu'elle a acceptée. Elle a fait savoir qu'elle ferait procéder à un examen indépendant des pratiques applicables en matière d'entretien à la fin de 2017 une fois que des données portant sur 12 mois auraient été recueillies dans le module Entretien des installations d'Umoja.	L'Administration demeure résolue à faire procéder à une évaluation indépendante de sa stratégie en matière d'entretien, mais il est probable que cette évaluation sera réalisée un an plus tard qu'initialement prévu, c'est-à-dire à la fin de 2017. La recommandation 17 d) figurant dans le rapport du Comité pour 2015 ne remplace pas la recommandation en question, qui est donc toujours en cours d'application.		X			
Soixante-neuvième session/par. 25 b)	Le Comité recommande que l'Administration mette en place pour tous les grands projets un dispositif permettant d'obtenir des avis indépendants. À l'heure actuelle, l'Organisation ne dispose pas de stratégie lui permettant d'obtenir des avis indépendants.	L'Administration considère que cette recommandation a été appliquée. La question des avis indépendants est traitée dans les directives relatives à la gestion des projets de construction publiées par le Bureau des services centraux d'appui et il en sera tenu compte dans la structure de gouvernance de tous les futurs projets d'équipement de grande envergure, pour examen par l'Assemblée générale, qui prendra ensuite une décision.	Le Comité renouvelle la réponse qu'il a déjà formulée. Aucun dispositif permettant d'obtenir des avis indépendants au sujet des projets de grande envergure de l'ONU n'est en place. Le Comité prend acte de l'élaboration de directives relatives à la construction, mais rien ne permet d'affirmer que l'Administration dispose des compétences et des ressources voulues pour obtenir de tels avis. Cette recommandation n'est pas appliquée.			X		

<i>Session de l'Assemblée générale/paragraphe</i>	<i>Condensé de la recommandation</i>	<i>Observations de l'Administration sur l'état d'avancement (mars 2016)</i>	<i>Observations du Comité sur l'état d'avancement (mars 2016)</i>	<i>Recommandation intégrale-ment appliquée</i>	<i>Recommandation en cours d'appli-cation</i>	<i>Recommen-dation non appliquée</i>	<i>Recommen-dation devenue caduque</i>	<i>Recommen-dation classée par le Comité</i>
Soixante-neuvième session/par. 25 c)	Le Comité recommande que l'Administration examine les arrangements établis pour assurer l'entretien en faisant fond sur les données recueillies sur les nouveaux biens immobiliers et évalue les possibilités d'optimiser les dépenses de l'Administration. Comme le Comité l'a précédemment recommandé, il est important de recueillir des données sur les nouveaux biens immobiliers, tels que la consommation énergétique, les schémas d'entretien et les compétences nécessaires pour entretenir les immobilisations incorporelles, de sorte que les prestataires puissent présenter leurs soumissions en toute connaissance de cause. Cela devrait permettre à l'Administration de se faire une meilleure idée des dépenses globales afférentes à l'entretien.	L'Administration considère que cette recommandation a été appliquée. Le Bureau des services centraux d'appui fera tout son possible pour que les nouvelles données soient utilisées de manière à améliorer la qualité des activités d'entretien et obtenir que les responsabilités y afférentes soient assurées de façon appropriée et efficace. Le Bureau a élaboré un plan d'entretien par étape et préventif pour le matériel installé au Siège. Il l'a fait sur la base des calendriers d'entretien établis par Syska Hennessy. Localement, l'entretien est assuré par les chefs d'atelier responsables (ou les entrepreneurs sous contrat, selon le cas). Cette information est en cours de saisie sur le module Entretien des installations d'Umoja et l'achèvement des activités visées fera désormais l'objet d'un suivi électronique, gage d'une plus grande transparence. Il existe une procédure écrite détaillée pour chacune des activités liées à l'entretien préventif.	Les conclusions figurant à la section E du rapport du Comité pour 2015 font apparaître que des progrès positifs ont été enregistrés. Bien qu'il incombe à l'Administration de continuer à évaluer les dispositifs d'entretien sur la base des données opérationnelles, le Comité considère que cette recommandation a été appliquée. Il a formulé une recommandation connexe dans son rapport pour 2015.	X				
Soixante-neuvième session/par. 25 d)	Le Comité recommande que l'Administration s'engage à ce que la haute direction pilote de manière visible le projet d'utilisation souple de l'espace de travail. L'expérience montre que, comme pour toutes les initiatives de changement qui ont une incidence sur les conditions de travail au quotidien, il est essentiel que	Le Bureau des services centraux d'appui poursuit son dialogue fructueux avec la haute direction de l'Organisation. Pour qu'il soit possible de progresser davantage encore, il faudra que les États Membres décident de financer la mise en œuvre de la gestion souple de l'espace de travail à la soixante et onzième session de l'Assemblée générale.	Le Secrétaire général adjoint à la gestion et le Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui ont vanté de façon manifeste et dynamique les mérites de la gestion souple de l'espace de travail. Toutefois, il apparaît que certains hauts responsables résistent à l'instauration de ce type de gestion dans leurs départements respectifs, en dépit des arguments qui plaident en sa		X			

<i>Session de l'Assemblée générale/paragraphe</i>	<i>Condensé de la recommandation</i>	<i>Observations de l'Administration sur l'état d'avancement (mars 2016)</i>	<i>Observations du Comité sur l'état d'avancement (mars 2016)</i>	<i>Recommandation intégrale-ment appliquée</i>	<i>Recommandation en cours d'appli-cation</i>	<i>Recommen-dation non appliquée</i>	<i>Recommen-dation devenue caduque</i>	<i>Recommen-dation classée par le Comité</i>
	la haute direction montre l'exemple pour recueillir l'adhésion du personnel et obtenir les avantages escomptés.		faveur. Il demeure important que la haute direction, notamment les membres du Comité de gestion, donne l'exemple et adopte les nouvelles modalités de travail rendues possibles par une gestion souple de l'espace de travail. Le Comité considère que cette recommandation est en cours d'application.					
Soixante-dixième session, par. 17 a)	Le Comité recommande que l'Administration continue de suivre attentivement la réalisation des travaux restant à accomplir et veille à ce qu'ils soient terminés au plus tard en décembre 2016 sans que le budget prévu de 49 millions de dollars ne soit dépassé.	L'Administration est résolue à suivre de près l'exécution des activités qu'il reste à mener pour qu'elle soit achevée dans le respect des délais et du budget impartis. La gestion des activités restant à exécuter est entreprise avec la même diligence et la même méticulosité dont il a été fait preuve au cours des phases précédentes du projet. L'Administration continue de contrôler et d'évaluer au plus près les dépenses engagées au titre du projet, les progrès réalisés et les besoins subsistants, sur la base de l'analyse de l'état d'avancement actualisé des travaux. Les divers postes de dépense font l'objet d'un examen, d'un suivi et d'ajustements réguliers, sur la base des travaux acceptés et du montant effectif des dépenses. L'étendue des travaux à effectuer et le budget sont ajustés de manière à les aligner, afin que l'exécution du projet soit achevée dans le respect du budget approuvé. Les contrats concernant les activités qui ne sont pas exécutées par le maître d'œuvre ne sont accordés aux fournisseurs retenus qu'à l'issue d'appels d'offres ouverts et font	Dans son rapport pour 2015, le Comité fait état de problèmes qui ont des répercussions sur l'exécution du plan révisé devant permettre l'achèvement du projet. Le Comité classe sa recommandation précédente, qui est rendue caduque, par une nouvelle recommandation formulée dans son rapport pour 2015.				X	

<i>Session de l'Assemblée générale/paragraphe</i>	<i>Condensé de la recommandation</i>	<i>Observations de l'Administration sur l'état d'avancement (mars 2016)</i>	<i>Observations du Comité sur l'état d'avancement (mars 2016)</i>	<i>Recommandation intégrale-ment appliquée</i>	<i>Recommandation en cours d'appli-cation</i>	<i>Recomman-dation non appliquée</i>	<i>Recomman-dation devenue caduque</i>	<i>Recomman-dation classée par le Comité</i>
		l'objet d'un examen et de recommandations formulées par le Comité des marchés du Siège (si nécessaire). Toutes les dépenses sont passées au crible et tous les paiements sont effectués après vérification et avec toutes les précautions qui s'imposent, à de multiples niveaux, ainsi que le prescrivent le Règlement financier et les règles de gestion financière de l'ONU.						
Soixante-dixième session, par. 17 b)	Le Comité recommande que l'Administration gère et établisse des rapports sur la réalisation des résultats prévus par le projet, y compris les avantages financiers et autres, et obtenus grâce aux investissements consentis.	L'Administration veillera à que les renseignements complémentaires demandés par les États Membres figurent dans le quatorzième rapport annuel sur l'état d'avancement de l'exécution du plan-cadre d'équipement qui sera établi par le Secrétaire général.	Dans son treizième rapport annuel sur l'état d'avancement, le Secrétaire général a présenté le point le plus complet jusqu'alors des avantages tirés du projet. Toutefois, comme l'a déclaré le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et comme l'a noté le Comité des commissaires aux comptes, il faudra mieux rendre compte à l'avenir des résultats effectivement obtenus. À la section E de son rapport pour 2015, le Comité des commissaires aux comptes présente le détail des avantages escomptés du plan-cadre d'équipement. Le Comité considère donc que cette recommandation est en cours d'application.		X			
Soixante-dixième session, par. 17 c)	Le Comité recommande que l'Administration accélère la clôture des contrats restants pour confirmer le coût final du plan-cadre d'équipement et reverser le montant d'éventuelles économies.	L'Administration est déterminée à procéder à la clôture des contrats qui ne sont pas arrivés à terme dans le respect des délais et du budget. Le montant d'éventuels soldes inutilisés sera reversé aux États Membres.	Le Comité note qu'en dépit des efforts déployés par l'Administration, la clôture des contrats conclus avec le maître d'œuvre n'a que peu progressé depuis son dernier rapport en date.			X		

<i>Session de l'Assemblée générale/paragraphe</i>	<i>Condensé de la recommandation</i>	<i>Observations de l'Administration sur l'état d'avancement (mars 2016)</i>	<i>Observations du Comité sur l'état d'avancement (mars 2016)</i>	<i>Recommandation intégrale-ment appliquée</i>	<i>Recommandation en cours d'appli-cation</i>	<i>Recommen-dation non appliquée</i>	<i>Recommen-dation devenue caduque</i>	<i>Recommen-dation classée par le Comité</i>
			<p>En outre, l'allégation formulée par un sous-traitant à l'encontre du maître d'œuvre a des répercussions sur un certain nombre de contrats, ce qui pourrait retarder la clôture sur le plan financier de ces contrats à coût maximal garanti.</p> <p>Le Comité considère donc que cette recommandation n'est pas appliquée.</p>					
Soixante-dixième session, par. 17 d)	Le Comité recommande que l'Administration établisse des rapports sur le montant total des économies éventuellement réalisées à la clôture des contrats et mette en place des dispositifs de gouvernance appropriés visant à déterminer l'utilisation de ces économies, y compris rendre l'argent inutilisé aux États Membres.	L'information relative aux économies réalisées grâce à l'annulation d'engagements se rapportant à des périodes antérieures est communiquée de façon systématique et sera incluse dans le quatorzième rapport annuel sur l'état d'avancement de l'exécution du plan-cadre d'équipement. Les éventuels soldes inutilisés seront reversés aux États Membres.	<p>Le Comité n'a constaté aucun signe concret de l'existence d'un dispositif de gouvernance, pas plus qu'il n'a été informé qu'il était spécifiquement envisagé de reverser le montant d'éventuelles économies aux États Membres.</p> <p>Cette recommandation n'est pas appliquée.</p>		X			
Soixante-dixième session, par. 17 e)	Le Comité recommande que l'Administration applique les principaux enseignements tirés du plan-cadre d'équipement, y compris les enseignements tirés de l'expérience énoncés dans le récent rapport du Comité, aux futurs grands projets.	L'Administration considère que cette recommandation a été appliquée. Le Bureau des services centraux d'appui a publié un ensemble détaillé d'enseignements tirés des projets d'équipement récemment entrepris par l'Organisation, notamment le plan-cadre d'équipement, dans le rapport du Secrétaire général sur l'examen stratégique des biens immobiliers (voir A/69/760, annexe II). En outre, en janvier 2016, le Bureau a publié des directives générales relatives à la gestion des projets de construction.	La publication des directives générales relatives à la gestion des projets de construction est une évolution positive pour l'exécution des projets d'équipement. Bien qu'il n'y soit pas fait spécifiquement référence au document de synthèse des enseignements tirés de l'expérience publié par le Comité, ces directives constituent un bon exemple de la manière dont on peut faire connaître et mettre à profit de tels enseignements. Dans son récent rapport sur le plan stratégique patrimonial, le Comité prend également acte du fait que certains de ces enseignements sont mis à	X				

<i>Session de l'Assemblée générale/ paragraphe</i>	<i>Condensé de la recommandation</i>	<i>Observations de l'Administration sur l'état d'avancement (mars 2016)</i>	<i>Observations du Comité sur l'état d'avancement (mars 2016)</i>	<i>Recommen- dation intégrale- ment appliquée</i>	<i>Recommen- dation en cours d'appli- cation</i>	<i>Recommen- dation non appliquée</i>	<i>Recommen- dation devenue caduque</i>	<i>Recommen- dation classée par le Comité</i>
			<p>profit aux fins de l'exécution du projet visé.</p> <p>Sur la base de ce qui précède, le Comité considère que cette recommandation a été appliquée, mais à l'avenir, chaque fois qu'il examinera l'exécution d'un projet d'équipement, il s'attachera à déterminer si les directives en question sont suivies.</p>	3	4	3	0	1
Total				3	4	3	0	1
Pourcentage				27	37	27	0	9

16-10118 (F) 120816 160816