Nations Unies A/62/7/Add.4

Assemblée générale

Distr. générale
18 octobre 2007
Français
Original : anglais

Soixante-deuxième session
Point 128 de l'ordre du jour
Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2008-2009

Plan-cadre d'équipement

Cinquième rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2008-2009

1. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a examiné le cinquième rapport annuel du Secrétaire général sur la mise en œuvre du plan-cadre d'équipement (A/62/364). À cet effet, il était également saisi du rapport du Comité des commissaires aux comptes sur le plan-cadre d'équipement pour l'exercice qui s'est achevé le 31 décembre 2006 [A/62/5 (vol. V)]. Le Comité a aussi rencontré le Directeur exécutif chargé du plan-cadre d'équipement, des représentants du Secrétaire général et des représentants du Comité des opérations d'audit du Comité des commissaires aux comptes.

2. Dans sa résolution 61/251, l'Assemblée générale a approuvé le mode de financement du plan-cadre d'équipement. Un nouveau Directeur exécutif a été nommé le 2 juillet 2007, à la suite de la démission de son prédécesseur en mai 2006, et l'Organisation a octroyé le contrat de maîtrise d'ouvrage à la société Skanska Building USA (ci-après dénommée Skanska) le 31 juillet 2007.

3. Le Comité consultatif note que dans son rapport sur le plan-cadre d'équipement pour l'exercice clos le 31 décembre 2006, le Comité des commissaires aux comptes a conclu que le plan-cadre avait pris environ un an de retard et coûterait au moins 148 millions de dollars de plus que le budget approuvé, lequel avait été fixé à 1 876 700 000 dollars (par. 49). Le Comité des commissaires aux comptes a exposé succinctement les facteurs qui ont concouru au retard et à l'augmentation des coûts et formulé les principales recommandations suivantes tendant à ce que l'Administration :

a) Envisage d'avancer la date des travaux préparatoires pour rattraper les retards, lance les études techniques reportées et définisse les règles de sécurité qui s'appliqueront aux ouvrages et au chantier;

07-56894 (F) 291007 291007

b) Adopte une procédure de décision pour la réinstallation du personnel pendant les travaux de construction;

c) Diligente le recrutement du Directeur exécutif et pourvoie d'urgence les postes vacants du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement.

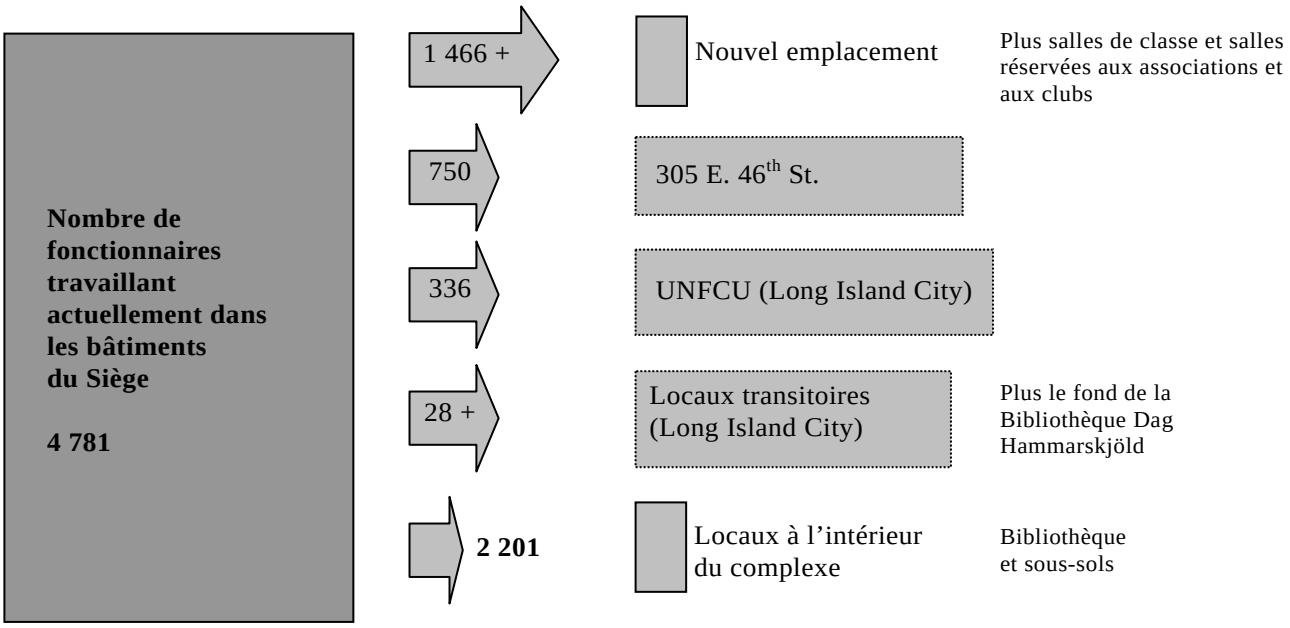
4. Le Comité des commissaires aux comptes a fait figurer la question de l'anticipation et de la gestion des risques parmi ses principales conclusions (par. 51 à 62). Il a constaté que la société gestionnaire du programme avait établi une première évaluation des risques dans laquelle elle avait souligné qu'un certain nombre de relevés et d'études techniques faisaient défaut, en particulier l'étude du sous-sol du bâtiment ou encore l'examen des conséquences des prescriptions en matière de résistance aux effets de souffle sur le traitement esthétique de la façade. Il a également appelé l'attention sur le fait que, sans les résultats des essais géotechniques, on risquait d'avoir à renforcer ou contrôler par inspection les fondations et les structures du bâtiment, nouvelle source de dépenses et de retards. Le Comité consultatif a été informé, à sa demande, que les études sur la résistance aux effets de souffle étaient bien avancées et que les levés géotechniques et les études exploratoires relatives à la construction du bâtiment des conférences temporaire avaient commencé.

5. Le Comité consultatif note que l'un des risques relevés par la société gestionnaire du programme tenait au manque de volonté d'aboutir constaté dans tous les départements de l'Organisation, c'est-à-dire à la passivité de ces départements. **Les éléments d'information figurant au paragraphe 63 du rapport du Comité des commissaires aux comptes concernant les difficultés rencontrées par les départements, les retards dans la prise de décisions et la passivité vis-à-vis du projet montrent que le plan-cadre aurait eu tout à gagner d'une volonté plus ferme de la part de la direction, notamment en l'absence d'un directeur exécutif. Le Comité consultatif souligne que tous les départements doivent soutenir énergiquement le projet, sous la direction du Secrétaire général**.

6. En ce qui concerne la recommandation du Comité des commissaires aux comptes relative à la réinstallation du personnel, le Comité consultatif note, ainsi que cela est indiqué dans le rapport du Secrétaire général, que le Secrétariat a loué des locaux transitoires, mais qu'il lui faut trouver des locaux supplémentaires afin de répondre au reste des besoins prévus. En juillet 2007, l'Organisation a conclu un bail pour des locaux à usage de bureaux situés au 305 East 46th Street qui sont prévus pour accueillir quelque 750 fonctionnaires. En novembre 2007, elle compte louer à bail 42 000 pieds carrés (environ 3 900 mètres carrés) de bureaux dans un nouvel immeuble à Long Island City. Des locaux supplémentaires ont été trouvés à Long Island City et les négociations sont en cours pour leur location. Le Comité consultatif a été informé, à sa demande, que l'on avait décelé la présence de matières dangereuses dans l'un des bâtiments transitoires et que, conformément aux lois locales, le propriétaire procéderait aux travaux de mise aux normes à ses frais.

7. Le Comité consultatif a obtenu les renseignements ci-après sur le nombre de personnes qui déménageraient, dans le cadre de la stratégie IV accélérée, dans des locaux transitoires en dehors du complexe et sur le nombre de celles qui s'installeraient dans des locaux transitoires à l'intérieur du complexe, en particulier au troisième sous-sol et dans le bâtiment de la Bibliothèque :

Réinstallation du personnel dans le cadre de la Stratégie IV accélérée



8. Le Comité des commissaires aux comptes a formulé des observations décisives sur la lenteur avec laquelle les postes étaient pourvus, le retard pris dans le recrutement du Directeur exécutif et l'incapacité du Département de la gestion d'adapter ses ressources aux besoins du projet. Comme indiqué plus haut, le Directeur exécutif a été nommé en juillet 2007. Le Comité consultatif a été informé que tous les postes seraient pourvus dans le courant du mois d'octobre 2007.

9. Le Comité consultatif note l'intention de l'Administration de donner suite à la recommandation du Comité des commissaires aux comptes relative à la création trop longtemps attendue d'un conseil consultatif sur le plan-cadre d'équipement, qui se ferait sur la base d'une large répartition géographique (A/62/5 (vol. V), par. 33 et 34). Il appelle l'attention sur le fait que l'Assemblée générale a souligné l'importance de la question au paragraphe 40 de sa résolution 61/251. Il rappelle également ses propres recommandations sur la question (voir A/59/556, par. 12, A/60/7/Add.12, par. 25, et A/61/595, par. 18). **Le Comité consultatif compte donc que le Conseil consultatif sera créé sans plus tarder**.

10. **Les recommandations du Comité des commissaires aux comptes sont pertinentes et ciblées et le Comité consultatif se félicite que l'Administration les ait toutes acceptées. Ces recommandations devraient être appliquées sans plus tarder. Le Comité consultatif invite le Comité des commissaires aux comptes à valider l'application des recommandations dans son prochain rapport sur le plan-cadre d'équipement**.

11. Dans son rapport, le Secrétaire général indique que le coût du projet était estimé à 2 096 300 000 dollars en septembre 2007, soit un montant supérieur de 219,6 millions au budget approuvé de 1 876 700 000 dollars (A/62/364, par. 23 et tableau 1). Le Comité consultatif rappelle qu'aux paragraphes 11 et 12 de sa résolution 61/251, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de faire tout son

possible pour éviter que le budget augmente et de lui proposer, pour examen, des moyens de ne pas dépasser l'enveloppe budgétaire approuvée dans le cas peu probable où l'on s'apercevrait que des dépassements vont se produire.

12. Selon le Secrétaire général, la société Skanska a procédé à une évaluation afin de trouver les moyens d'éviter que le budget augmente et il a été constaté qu'il serait extrêmement avantageux d'accélérer la phase de rénovation des bâtiments du Secrétariat et des conférences. Pour lui, la solution qui conviendrait le mieux pour l'exécution du projet serait de comprimer les délais en réduisant le nombre de phases d'intervention sur ces deux bâtiments, et de hâter la construction du bâtiment des conférences temporaire. Comme indiqué au paragraphe 26 de son rapport, une réalisation accélérée amènerait donc à mettre en balance à un moment donné les disponibilités du marché immobilier, les coûts de construction et la hausse des prix prévue.

13. Le Secrétaire général indique que la proposition actuelle est conforme à la stratégie IV approuvée dans la mesure où elle permet le maintien des fonctions relatives à l'Assemblée générale et aux conférences à l'intérieur du complexe des Nations Unies, dans des locaux temporaires. La Bibliothèque serait déménagée comme prévu et le bâtiment correspondant serait utilisé comme un local transitoire supplémentaire. Dans le cadre de la stratégie IV accélérée, le transfert du personnel hors du bâtiment du Secrétariat se ferait en une seule phase au lieu de quatre, comme il est actuellement prévu. D'après les informations fournies au Comité consultatif, cette stratégie permettrait d'atténuer les risques associés aux facteurs suivants :

- Les perturbations que les travaux de construction impliquent pour les activités de l'ONU et le travail de son personnel. L'éventualité d'un incident ou d'un accident de chantier se produisant à proximité du personnel serait moins probable;
- Les interventions du personnel de l'ONU et des délégations qui peuvent avoir des répercussions sur le coût des travaux de construction; par exemple, il serait beaucoup plus improbable que le bruit ou quelque autre nuisance ne les amène à demander une interruption des travaux, ce qui entraînerait une hausse sensible des coûts;
- Une hausse imprévue des coûts de construction : plus le calendrier de réalisation s'allonge, plus on risque d'être surpris par des taux d'inflation qui sont supérieurs aux projections. Dans le cadre de la stratégie IV accélérée, la plupart des contrats seraient négociés et conclus en 2008 et 2009 au lieu d'être étalés jusqu'en 2012. Skanska pourrait alors acheter tous les matériaux en vue d'une livraison ultérieure, ce qui bloquerait les prix au niveau de ceux de 2008.

14. À sa demande, le Comité consultatif a été informé que le principal avantage de la stratégie IV accélérée tenait au fait que l'ensemble du projet serait exécuté en cinq ans au lieu de sept (l'exécution devant être achevée en 2013 au lieu de 2015), ce qui réduirait de deux ans la durée des perturbations qu'il entraînerait dans les activités de l'Organisation. Par ailleurs, le Cabinet du Secrétaire général resterait sur place. Il a été indiqué au Comité que, d'après l'étude initiale effectuée par Skanska, il serait possible de rénover le bâtiment du Secrétariat dans un délai de trois ans au

lieu de six ans et demi, si celui-ci était vide, ce qui se traduirait par d'importantes économies pour l'Organisation.

15. Le Comité consultatif a été informé que les équipes de conception et d'études avaient reçu des instructions sur la nécessité de se conformer systématiquement aux codes et règlements locaux lors de l'élaboration des projets. Outre les compétences spécialisées disponibles au sein de chacune de ces équipes, le Bureau chargé du Plan-cadre d'équipement a passé directement contrat avec un expert indépendant qui examine toutes les analyses de codes présentées par les équipes pour s'assurer de leur conformité avec les codes et normes applicables, l'objectif étant de faire en sorte que les bâtiments soient conformes aux normes en vigueur lorsque que la mise en œuvre du plan-cadre sera achevée. Le Comité note également la déclaration que le Secrétaire général a faite à l'occasion de la Journée mondiale de l'environnement, le 5 juin 2007, et dans laquelle il exprime le vœu qu'une fois rénové, le Siège devienne « un modèle d'efficacité, dont l'utilisation efficace de l'énergie et des ressources sera mondialement reconnue ».

16. Le Secrétaire général indique qu'il entend maintenir le projet dans les limites du budget approuvé de 1 876 millions de dollars. À son avis, le surcoût associé à la location de locaux transitoires supplémentaires et à la construction d'un bâtiment temporaire plus spacieux pour les conférences serait largement compensé par les économies que la mise en œuvre de la stratégie IV accélérée et l'opération d'analyse de la valeur qui s'inscrit dans ce contexte devraient permettre de réaliser.

17. Le tableau 1 du rapport du Secrétaire général présente une comparaison entre la stratégie échelonnée et la stratégie accélérée. On y voit que les prévisions de dépenses afférentes aux travaux de rénovation, qui se chiffrent actuellement à 1 863 300 000 dollars seraient ramenées à 1 milliard 677 millions de dollars si la stratégie IV accélérée était appliquée. Les prévisions établies pour les locaux transitoires accusent une augmentation qui ferait passer le montant des dépenses de 214,5 millions de dollars dans la stratégie IV approuvée à 389,8 millions de dollars dans la stratégie IV accélérée. Le Comité consultatif a été informé que l'accroissement net de 175,3 millions de dollars prévu pour les locaux transitoires se décompose comme suit :

a) Un supplément de 125,5 millions de dollars correspondant à l'augmentation de la superficie locative des locaux transitoires qui passerait de 20 439 mètres carrés (220 000 pieds carrés) à 59 644 mètres carrés (642 000 pieds carrés);

b) Une économie de 2,7 millions de dollars correspondant aux prévisions de dépenses afférentes aux locaux transitoires pour la Bibliothèque et due, pour une large part, au fait que la superficie locative serait ramenée de 7 432 mètres carrés (80 000 pieds carrés) à 5 110 mètres carrés (55 000 pieds carrés) et que la durée de location serait raccourcie;

c) Un supplément de 52,5 millions de dollars imputable au fait que la superficie des locaux disponibles dans le bâtiment des conférences temporaire serait majorée de 9 383 mètres carrés (101 000 pieds carrés) à 16 351 mètres carrés (176 000 pieds carrés).

18. Le Comité consultatif note qu'un montant prévisionnel de 190,1 millions de dollars indiqué dans le tableau 1 correspond à des économies à réaliser par analyse de la valeur en vue de ramener le plan-cadre d'équipement dans les limites du

budget défini dans la résolution 61/251. Il a été informé que l'analyse de la valeur est l'opération qui consiste à examiner les objectifs du projet et les plans élaborés pour sa réalisation en recherchant des solutions plus économiques pour atteindre les mêmes objectifs. L'une des principales responsabilités qui incomberont au chef de chantier avant le début des travaux sera de formuler des recommandations en rapport avec cette analyse.

19. En réponse à ses questions, le Comité consultatif a été informé de ce qui suit : à l'heure actuelle, la société Skanska n'est pas encore tenue et n'est pas non plus en mesure de communiquer des prix fermes par écrit. Lorsqu'ils se seront davantage familiarisés avec les plans, ses dirigeants affineront leurs estimations sur le coût total du projet et les ajusteront comme il conviendra. En vertu des dispositions du contrat, Skanska devra soumettre à l'ONU une série de propositions fondées sur des prix maximaux garantis, qui seront ensuite évaluées du point de vue de leur compétitivité, puis acceptées ou rejetées par l'Organisation. Ces propositions devront être présentées au plus tard huit semaines après réception des plans complets figurant dans les cahiers des charges envoyés par l'ONU pour chaque sous-projet. On trouvera des précisions sur l'état d'avancement des plans d'étude pour les différents contrats au paragraphe 7 du rapport du Secrétaire général.

20. Des prévisions de dépenses reflétant les incidences éventuelles de l'opération d'analyse de la valeur ont été communiquées au Comité consultatif, à sa demande (voir annexe I du présent rapport). Celui-ci observe que, par rapport au montant estimatif des coûts associés à la stratégie IV approuvée, tel qu'il a été calculé en août 2007, ces prévisions font apparaître des réductions au titre des travaux de construction, des imprévus, des honoraires et frais de gestion et des révisions prévisionnelles des prix (195,4 millions, 11,7 millions, 27 millions et 142,6 millions de dollars, respectivement). **Le Comité estime que l'étude prévue portant sur l'analyse de la valeur mérite d'être poursuivie, tout en étant conscient que des incertitudes subsistent sur l'ampleur des avantages et des économies qui peuvent en résulter**.

21. Comme indiqué dans le rapport, le remplacement du mobilier et du matériel reste une nécessité; les coûts y afférents ne figurent pas dans le budget du plan-cadre, mais ils seront soumis à l'examen de l'Assemblée générale une fois qu'ils auront été définis (voir A/62/364, par. 34 et 35). S'étant renseigné, le Comité consultatif a été informé que ces coûts étaient liés à des objets de dépense très divers : matériel de radiodiffusion, nouveau mobilier, déménagement et stockage de dons, entrepôt pour les dons, déménagement de fournitures et de services, locaux d'archivage et d'entreposage, emploi de personnel supplémentaire pour gérer les technologies requises en matière d'information et de communications, gestion des installations et sécurité, notamment. Il a également été informé que les demandes de crédits pour ces objets de dépense seraient présentées à l'Assemblée à la reprise de sa soixante-deuxième session. **Le Comité estime que les dépenses correspondantes devraient être examinées dans le contexte des débats consacrés au plan-cadre d'équipement**.

22. Le paragraphe 40 du rapport du Secrétaire général traite de la question de la lettre de crédit émise par un consortium international. Selon le Secrétaire général, le Bureau chargé du Plan-cadre d'équipement a pu dûment assurer au directeur des travaux que le financement du plan-cadre était suffisant pour couvrir le coût de la construction et jusqu'à présent, il n'a pas été nécessaire d'émettre une lettre de

crédit. Toutefois, le Secrétaire général demande que soit maintenue l'approbation figurant dans la résolution 61/251. **À ce propos, le Comité consultatif rappelle qu'au paragraphe 31 de sa résolution 61/251, l'Assemblée générale a décidé que, nonobstant les dispositions de l'article 3.1 du Règlement financier, les frais, quels qu'ils soient, afférents à l'utilisation de la lettre de crédit n'induiraient aucune charge pour les États Membres qui auraient versé intégralement leur quote-part de financement du plan-cadre d'équipement pour la période considérée dans les 120 jours suivant l'émission de l'avis de mise en recouvrement**.

23. Comme indiqué au paragraphe 41 du rapport du Secrétaire général, au 21 septembre 2007, un montant de 11,6 millions de dollars restait à percevoir au titre de la réserve opérationnelle pour le plan-cadre d'équipement. Cette réserve, dont le montant est fixé à 45 millions de dollars, a été créée en application de la résolution 61/251.

24. Les paragraphes 42 à 45 du rapport du Secrétaire général contiennent des informations sur les crédits ouverts et les dépenses engagées au titre du plan-cadre d'équipement (voir également A/61/5 (vol. V), par. 30). Le Comité consultatif note que les chiffres correspondant aux crédits et aux dépenses indiqués dans le tableau 3 du rapport n'incluent pas le crédit de 8 millions de dollars approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution 55/238; en revanche, la dépense de 8 millions de dollars est incluse dans le montant total révisé du budget approuvé pour le plan-cadre (1 876 700 000 dollars). À sa demande, le Comité a eu communication d'une version révisée du tableau 3 qui fait apparaître que les dépenses relatives aux plans, aux cahiers des charges et aux services préalables à la construction pour la période 2003-2007 sont actuellement estimées à 93,9 millions de dollars (voir annexe II du présent rapport).

25. Le Secrétaire général indique que, par opposition à la stratégie IV originale, l'adoption de la stratégie IV accélérée ne modifierait pas le montant total du budget approuvé pour le projet (1 876 700 000 dollars) ou l'échelonnement du recouvrement des contributions nécessaires pour financer le plan-cadre d'équipement (voir A/62/364, par. 43).

26. **Bien que le processus de mise en œuvre soit entouré d'incertitudes et comporte des risques, le Comité consultatif considère que la stratégie IV accélérée proposée pour le plan-cadre d'équipement est fondée, tenu compte des informations et des assurances que le Secrétaire général a fournies dans son rapport quant à la réduction du temps nécessaire à la réalisation du projet et au maintien de son coût dans les limites du budget approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution 61/251. Sur cette base, le Comité recommande à l'Assemblée d'approuver la stratégie IV accélérée et d'autoriser l'ouverture d'un crédit de 992,8 millions de dollars, qui comprendrait un montant de 651,8 millions de dollars pour 2008 (dont 310,8 millions de dollars reportés de 2007) et un montant de 341 millions de dollars pour 2009. Il recommande également que soient inclus dans le prochain rapport sur l'état d'avancement du plan-cadre d'équipement des renseignements détaillés sur tous les aspects du projet, y compris son calendrier, les dépenses effectives, les dépenses prévues, les coûts annexes, l'état des contributions, la réserve opérationnelle, la situation concernant le Conseil consultatif et la lettre de crédit**.

Annexe I

Comparaison entre la stratégie échelonnée et la stratégie accélérée[a]

(En millions de dollars des États-Unis)

	Stratégie IV approuvée[b]	*Stratégie IV approuvée*[c]	*Stratégie IV approuvée (situation au mois d'août 2007)*[c, d]	*Stratégie IV accélérée proposée (phase unique)*[c, d]	*Stratégie IV accélérée proposée (phase unique après prise en compte de l'analyse de la valeur)*[c ,d]
Travaux de construction	739,1	935,3	1 022,4	964,6	827,0
Imprévus	167,9	199,9	199,9	199,9	188,2
Honoraires et frais de gestion	206,9	231,0	261,5	234,5	234,5
Révisions prévisionnelles des prix	317,9	296,0	379,6	278,0	237,0
Total partiel, rénovation	**1 431,8**	**1 662,2**	**1 863,3**	**1 677,0**	**1 486,7**
Locaux transitoires à usage de bureau	129,1	129,1	144,3	254,5	254,5
Locaux transitoires pour la Bibliothèque	19,3	19,3	14,1	16,6	16,6
Locaux transitoires pour les conférences	66,1	66,1	74,6	118,7	118,7
Total partiel, locaux transitoires	**214,5**	**214,5**	**233,0**	**389.8**	**389,9**
Total partiel, options	**230,4**	**Compris dans les prévisions ci-dessus**	**Compris dans les prévisions ci-dessus**	**Compris dans les prévisions ci-dessus**	**Compris dans les prévisions ci-dessus**
Montant total	**1 876,7**	**1 876,7**	**2 096,3**	**2 066,8**	**1 876,0**
Variations par rapport au budget approuvé			**219,6**	**190,1**	**0,0**
Économies à réaliser par analyse de la valeur			**219,6**	**190,1**	**0,0**

[a] Les prix sont établis au 1er janvier 2006 et dans l'année en cours.
[b] Prix de 2006.
[c] Le coût des options est intégré dans le coût de la rénovation.
[d] Prix actuellement prévus.

Annexe II

Période 2003-2007 : dépenses relatives aux plans, aux cahiers des charges et aux services préalables à la construction

(En milliers de dollars des États-Unis)

	2003[a]	*2004*[a]	*2005*[a]	*2006*[a]	*Janvier-septembre 2007*[b]	**Total**
Services contractuels concernant les plans	612,1	9 573,9	2 724,1	22 426,9	9 969,7	**45 306,7**
Dépenses directes de personnel	1 611,1	1 720,9	1 458,3	1 569,4	1 647,5	**8 007,2**
Dépenses d'appui	180,6	574,2	593,4	587,1	590,4	**2 525,7**
Frais de fonctionnement et dépenses diverses	556,0	589,3	478,1	570,0	577,5	**2 770,9**
Gestion du programme et consultants	245,7	2 378,5	752,9	4 524,8	2 567,6	**10 469,5**
Directeur des travaux	–	–	–	–	7 022,0	**7 022,0**
Coût des locaux transitoires	–	–	506,3	6 848,0	12 006,3	**19 360,6**
Total partiel	**3 205,5**	**14 836,8**	**6 513,1**	**36 526,2**	**34 381,0**	**95 462,6**
Économies par rapport aux obligations concernant les périodes précédentes	–	(2,7)	(10,0)	(1 512,4)	–	**(1 525,1)**
Total général	**3 205,5**	**14 834,1**	**6 503,1**	**35 013,8**	**34 381,0**	**93 937,5**

[a] Dépenses effectives enregistrées.
[b] Dépenses préliminaires.