



Assemblée générale

Distr. générale
15 septembre 2015
Français
Original : anglais

Soixante-dixième session

Point 140 de l'ordre du jour provisoire*

Corps commun d'inspection

Projets d'équipement, de modernisation et de construction dans les organismes des Nations Unies

Note du Secrétaire général

Additif

Le Secrétaire général a l'honneur de faire part aux membres de l'Assemblée générale de ses observations et de celles du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination au sujet du rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Projets d'équipement, de modernisation et de construction dans les organismes des Nations Unies » (voir A/70/368).

* A/70/150.



Résumé

Dans son rapport intitulé « Projets d'équipement, de modernisation et de construction dans les organismes des Nations Unies » (voir A/70/368), le Corps commun d'inspection examine les pratiques, les procédures et les modalités appliquées par les organismes des Nations Unies dans le cadre des projets de modernisation et de construction de bâtiments administratifs.

La présente note rend compte des vues du Secrétaire général et des organismes des Nations Unies au sujet des recommandations formulées dans le rapport. Ces vues ont été regroupées sur la base des contributions des organismes membres du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination, qui ont accueilli le rapport avec satisfaction et souscrit à certaines de ses conclusions.

I. Introduction

1. Dans son rapport intitulé « Projets d'équipement, de modernisation et de construction dans les organismes des Nations Unies » (voir A/70/368), le Corps commun d'inspection examine les pratiques, les procédures et les modalités appliquées par les organismes des Nations Unies dans le cadre des projets de modernisation et de construction de bâtiments administratifs.

II. Observations générales

2. Les organismes des Nations Unies accueillent le rapport avec satisfaction. Ils se félicitent de son exhaustivité et adhèrent aux pratiques optimales qui y sont décrites en relation avec les projets d'équipement, de modernisation et de construction. Ils jugent utiles, d'une manière générale, les recommandations qui y sont énoncées mais formulent néanmoins des observations, exposées ci-après et destinées à éclaircir divers points.

3. S'agissant de la pratique courante qui consiste à appliquer les codes de la construction locaux (voir *ibid.*, par. 54), il serait plus approprié de constater que, compte tenu des privilèges et immunités conférés aux organismes des Nations Unies et de leur volonté de respecter les normes appropriées en matière de sécurité, la pratique courante consiste certes pour ceux-ci à s'appuyer, en ce qui concerne la sûreté et la sécurité, les normes écologiques, la protection incendie et l'utilisation rationnelle de l'énergie, sur les codes de la construction locaux, mais aussi sur l'avis du Département de la sûreté et de la sécurité.

4. Les organismes sont favorables à ce que des membres du personnel des services d'appui (achats, affaires juridiques, sûreté et sécurité et gestion des installations) apportent leur concours aux bureaux chargés des grands projets de construction (voir *ibid.*, par. 74). Le Secrétariat, en particulier, a estimé que la présence de spécialistes de ces domaines parmi le personnel du Bureau chargé du plan-cadre d'équipement avait pour effet de faciliter les échanges, d'améliorer la coopération entre les départements et d'accélérer la prise de décisions par les divers bureaux qui jouent un rôle essentiel au titre de la gestion de projets.

5. Les organismes ont également formulé des observations concernant la section intitulée « Conseils, contrôle et appui juridiques », expliquant notamment que le Bureau des affaires juridiques ne donnait pas à proprement parler de « conseils pratiques en ce qui concerne les contrats » au Département de la gestion, comme indiqué (voir *ibid.*, par. 105), mais le guidait afin que celui-ci adapte la forme et le contenu des contrats aux prestations particulières à fournir et veillait à ce que les intérêts juridiques de l'Organisation soient protégés. En outre, il n'est pas exact que la Division des achats modifie les projets de contrat « pour obtenir le consentement du [Bureau] » (voir *ibid.*, par. 106). Il serait plus juste d'écrire que la Division consulte le Bureau pour obtenir un avis au sujet des aspects juridiques des contrats.

6. En ce qui concerne l'observation selon laquelle le Bureau des affaires juridiques n'a pas publié de « document directif expliquant le type de contrat recommandé et les normes à appliquer » (voir *ibid.*, par. 106), le Secrétariat note que le Bureau dispense des conseils, des services et une assistance de natures très diverses lorsque des questions juridiques entrent en ligne de compte dans les opérations et activités de l'Organisation, y compris dans le domaine de la

construction. Le Bureau des services centraux d'appui consulte régulièrement le Bureau des affaires juridiques pour définir au mieux les termes des contrats portant sur des projets de construction et régler les problèmes associés à la planification et à la gestion de tels projets. Le Bureau des affaires juridiques encourage tous les bureaux placés sous son autorité à le consulter pour obtenir des avis concernant les grands projets de construction, en particulier lors des étapes précédant la planification – et, d'une manière générale, le plus tôt possible et avant l'envoi de tout cahier des charges au titre du processus d'appel d'offres – car ces consultations permettent habituellement de procéder à des améliorations sur le plan de la gestion des risques et de constituer un ensemble complet et cohérent de documents contractuels en matière de conception et de construction, qui protège au mieux les intérêts de l'Organisation. Le Bureau des affaires juridiques dispense donc ses conseils au cas par cas, en tenant compte des détails spécifiques à chaque projet d'équipement, de construction ou de modernisation et en accordant une grande attention aux conditions particulières qui lui sont associées, ainsi qu'au statut et aux besoins propres à l'Organisation, de façon à satisfaire aux impératifs majeurs liés à chaque projet.

7. Les organismes souhaitent préciser que, si un contrat n'est pas adapté aux normes locales, cela ne veut pas dire pour autant qu'il comporte des défauts de concordance ou des contradictions ni qu'il est difficile à administrer (voir *ibid.*, par. 107). Il arrive que les normes locales en vigueur dans une zone géographique donnée ne soient pas optimales pour ce qui est de protéger les intérêts de l'Organisation et de limiter sa responsabilité. En outre, bien souvent, les besoins spécifiques et essentiels de l'Organisation et des entrepreneurs qui travaillent pour elle ne sont pas tous pris en compte par les normes locales. Par conséquent, lors de l'élaboration et de la négociation d'un contrat entre l'ONU et un entrepreneur, notamment un prestataire de services de construction, il convient de faire preuve de prudence dans l'adoption de clauses et de conditions inspirées par la réglementation locale, et de s'assurer que celles-ci répondent aux attentes primordiales et particulières de l'Organisation.

8. Il est apprécié que le recours à des experts juridiques locaux pour les projets de construction soit salué dans le rapport (voir *ibid.*, par. 108), certains organismes notant qu'il est important de faire appel à de tels experts étant donné la complexité des chantiers et le rôle significatif des pratiques artisanales et des codes de la construction locaux dans la gestion des projets. Par exemple, le Bureau des affaires juridiques a dispensé à l'Office des Nations Unies à Genève une assistance juridique conséquente lors de la phase de préparation et de la négociation des marchés relatifs à son Plan stratégique patrimonial, lui conseillant de faire en sorte que l'équipe de gestion du projet puisse consulter des avocats suisses. Pour le plan-cadre d'équipement, le Secrétariat a eu recours aux services d'un cabinet d'avocats externe que le Bureau des affaires juridiques a pu consulter, notamment au sujet de questions juridiques complexes relatives aux particularités du droit immobilier et aux pratiques en matière de construction à New York, et le cabinet en question a dispensé des avis au Bureau quant à certains aspects de la négociation des marchés et à certaines réclamations relatives aux travaux de construction.

9. Les organismes se déclarent également satisfaits que l'intérêt présenté par les « marchés de conception-construction » (voir *ibid.*, par. 112) soit attesté, mais font néanmoins observer qu'à des fins d'exhaustivité, le rapport aurait pu mentionner les inconvénients associés à ce type de contrat.

10. Les organismes reprennent à leur compte la suggestion selon laquelle « des dispositions adéquates devraient être prévues en ce qui concerne les variations et les ajustements, les risques et les responsabilités, les cas de force majeure, les préjudices liés aux retards, les réclamations, les litiges et l'arbitrage » (voir *ibid.*, par. 113) et notent que, dans le cas de contrats de construction complexes, il serait souhaitable que l'équipe de gestion des projets consulte le service juridique compétent afin de déterminer quel type de contrat est le mieux adapté aux spécificités de tel ou tel projet. Certes, le rapport contient certaines informations à ce sujet, mais il aurait pu également comporter une description des différents types de contrats ainsi que des indications quant à l'éventail de choix existant. En outre, les organismes s'opposent à l'inclusion de « notes de pratiques et [de] diagrammes sur les diverses étapes d'un projet en tant qu'annexes au contrat »; ils sont plutôt d'avis que ces notes et diagrammes ne devraient pas figurer dans le contrat, car cela leur conférerait une valeur juridique. Ils devraient être publiés séparément en tant que documents relatifs à la gestion du contrat.

11. De nombreux organismes prennent note de l'analyse qui est faite des marchés à coût maximal garanti (voir *ibid.*, par. 114), mais sont d'avis qu'il n'est pas toujours exact de dire que ces contrats sont les « plus avantageux » pour eux. En effet, un contrat prévoyant un prix maximal garanti peut se révéler onéreux s'il fait l'objet de multiples ordres de modification émanant du maître d'ouvrage.

12. Les organismes prennent note des suggestions formulées au sujet du délai de garantie d'un an (voir *ibid.*, par. 148), mais observent que la durée de la période de garantie des ouvrages est consignée dans les contrats, ajoutant qu'on peut estimer qu'elle débute au moment de « l'achèvement substantiel » d'un ouvrage. Ils ajoutent qu'il peut arriver que cette période expire avant « l'achèvement définitif » si l'entrepreneur tarde à terminer les travaux mais conviennent que, dans l'idéal, elle doit débiter lorsque ceux-ci sont complètement terminés. Les organismes proposent que les responsables de projet, avant de conclure un contrat de pilotage, déterminent si l'entrepreneur doit souscrire des garanties à long terme auprès des fabricants des équipements spécifiques qu'il est chargé d'installer, puis en transférer le bénéfice à l'ONU une fois le projet définitivement achevé. En outre, les organismes font observer que l'affirmation selon laquelle « l'achèvement définitif marque la fin de l'obligation ou de la responsabilité de l'entrepreneur » (voir *ibid.*, par. 151), n'est pas nécessairement exacte; en effet, une fois la construction définitivement achevée, l'entrepreneur reste tenu, le cas échéant, de revenir effectuer des réparations à titre gracieux en application des dispositions contraignantes de la garantie.

13. Enfin, les organismes suggèrent que les aspects liés à l'environnement, à l'efficacité énergétique et à la durabilité soient intégrés dans le plan-cadre d'équipement, afin que les bâtiments construits soient écologiques, propices au travail, souples d'utilisation et accessibles à tous (y compris aux personnes handicapées). Les projets de modernisation doivent être entrepris avec pour objectifs l'amélioration de la performance des bâtiments à ces divers égards et l'amélioration du cadre de travail, grâce à la création au meilleur coût d'espaces de bureaux harmonieux, sûrs et agréables.

III. Observations particulières sur les recommandations

Recommandation 1

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient établir des mécanismes de contrôle étroit et d'établissement de rapports périodiques pour les projets d'équipement, de modernisation et de construction, dans toutes les phases du projet.

14. Les organismes appuient la recommandation 1.

Recommandation 2

Compte tenu des coûts et des risques élevés des projets d'équipement, de modernisation et de construction, les organes délibérants et les organes directeurs des organismes des Nations Unies devraient exercer leur fonction de contrôle et de supervision de leurs projets respectifs de façon continue, y compris au cours des phases de planification préalable, de planification, d'exécution et d'achèvement, en veillant à la réduction des coûts et à la réalisation des objectifs généraux des projets.

15. Notant qu'elle s'adresse aux organes délibérants et aux organes directeurs, les organismes appuient la recommandation 2, dans laquelle les organes en question sont invités à « exercer leur fonction de contrôle et de supervision de leurs projets respectifs de façon continue ».

Recommandation 3

Le Secrétaire général, agissant en sa qualité de Président du Conseil des chefs de secrétariat, devrait demander au Président du Comité de haut niveau du Conseil des chefs de secrétariat sur la gestion d'établir un groupe de travail sur la gestion des installations qui mettrait l'accent sur les questions liées aux projets d'équipement, de modernisation et de construction.

16. Au sujet de la recommandation 3, les organismes notent que, de par sa structure, le Comité de haut niveau sur la gestion comprend déjà des réseaux chargés d'examiner les incidences financières, mais aussi à d'autres titres (achats, utilisation des technologies de l'information et des communications et ressources humaines) de l'ensemble des activités – y compris les initiatives concernant les installations – des organismes des Nations Unies. Cette structure permet une action rapide et ciblée et garantit de faibles coûts de transaction; toutes les questions spécifiques relatives aux installations peuvent ainsi être portées à l'attention du Comité de haut niveau par le représentant de l'organisme membre concerné sans qu'il soit nécessaire de mettre en place une nouvelle structure.

17. En outre, les organismes signalent l'existence du réseau interorganisations des responsables de la gestion des installations, qui se consacre à l'examen des pratiques optimales, des méthodes communes et des données d'expérience pertinentes en matière de gestion des installations. Outre les organismes des Nations Unies, ce réseau réunit des organismes extérieurs au système des Nations Unies, dont les contributions sont constructives et précieuses. Les attributions du nouveau groupe envisagé et les données qu'il produirait feraient donc double emploi; de plus, la communication d'informations au Comité de haut niveau par un tel groupe de travail serait bien plus astreignante – ce qui rendrait nécessaire la mobilisation de

ressources supplémentaires – que ne le sont la coordination et la gestion du réseau existant. Enfin, le champ d'action d'un tel groupe de travail serait moins étendu que celui du réseau car ses membres se limiteraient aux organismes des Nations Unies, lesquels participent déjà au réseau.

Recommandation 4

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient veiller à ce que les 19 pratiques optimales énumérées dans le présent rapport d'examen soient suivies dans les projets d'équipement, de modernisation ou de construction.

18. Les organismes acceptent la recommandation 4 et accueillent favorablement la liste de pratiques optimales énumérées, car elle constitue selon eux un guide utile pour les phases de planification préalable, de planification, d'exécution et d'achèvement des projets d'équipement, de modernisation et de construction. Les organismes citent en particulier la pratique n° 16 – mise en place de comités ad hoc – et sont favorables à la constitution d'un organe de contrôle pour chaque projet, ainsi qu'il est suggéré dans le rapport, tout en rappelant que les projets en question rendent parfois nécessaire le recours ponctuel à certaines procédures, telles que des politiques de passation des marchés spécifiques ou la délégation de pouvoirs à un niveau plus élevé.