Nations Unies A/53/271

Assemblée générale

Distr. générale
18 août 1998
Français
Original: anglais

Cinquante-troisième session
Point 115 de l'ordre du jour provisoire*
Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies

Réforme des achats

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport est soumis à l'Assemblée générale en application de sa résolution 52/226 du 27 avril 1998. Le Secrétaire général est heureux d'annoncer que les mesures prises conformément aux recommandations et suggestions de l'Assemblée générale, du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et des organes de contrôle ont sensiblement amélioré la transparence, la compétitivité et l'équité du système d'achats de l'Organisation des Nations Unies. En outre, les recommandations formulées par le Groupe d'experts de haut niveau en matière d'achats ont été totalement suivies. Le Secrétaire général est convaincu que la réforme est un processus continu et il se propose de poursuivre l'action qu'il a entreprise pour améliorer le système d'achats de l'Organisation des Nations Unies.

* A/53/150.

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis à l'Assemblée générale en application de sa résolution 52/226 du 27 avril 1998. On y trouvera des informations sur les faits nouveaux et les progrès réalisés dans le domaine de la réforme des achats conformément aux recommandations, aux décisions, aux suggestions et aux préoccupations exprimées par l'Assemblée générale, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et les organes de contrôle ainsi que le Groupe d'experts de haut niveau en matière d'achats. Le Secrétaire général estime que le rapport reflète la ferme détermination du Secrétaire général adjoint à la gestion et du Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui à faire en sorte que l'Organisation des Nations Unies ait un système d'achats efficace, productif, transparent et parfaitement adapté à ses besoins. Il reconnaît que, malgré les progrès réalisés, la réforme des achats est un processus continu exigeant une attention constante. Comme on le verra plus en détail au paragraphe 24 ci-dessous, la réforme en cours notamment la réorganisation de la Division des achats portera sur les stratégies et les politiques ainsi que sur les opérations d'achats, de manière à regrouper les fonctions d'achats dans le cadre d'une approche intégrée. Pour plus de commodité, les réponses du Secrétaire général aux questions soulevées par l'Assemblée générale sont présentées dans l'ordre des paragraphes de la résolution 52/226.

II. Les observations du Secrétaire général

«1. *Demande* au Secrétaire général de veiller à l'application rigoureuse du règlement et des règles régissant la passation des marchés»

2. Le Secrétaire général informe l'Assemblée générale qu'il a donné des instructions pour que l'on respecte strictement le règlement et les règles régissant la passation des marchés. Toute demande de dérogation, qu'elle soit détaillée ou non, doit être pleinement motivée et être approuvée par le Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui ou par les autres fonctionnaires dûment habilités conformément à la règle de gestion financière 110.16 b); ces conditions figureront dans le Manuel de passation des marchés. Enfin, le Secrétaire général fait observer que la surveillance minutieuse exercée en permanence sur les opérations d'achats de l'Organisation par les divers organes de contrôle garantit le respect des règles.

«2. *Note avec préoccupation* que sa résolution 51/231 et un certain nombre de recommandations figurant dans le rapport du Groupe d'experts de haut niveau en matière d'achats restent dans une large mesure lettre morte et demande donc au Secrétaire général de veiller à ce qu'elles soient intégralement appliquées sans plus attendre»

3. Le Secrétaire général fait remarquer, comme il l'a indiqué au paragraphe 2 de son rapport à l'Assemblée générale à sa cinquante et unième session (A/C.5/51/9, daté du 29 novembre 1996) qu'il a déjà tenu compte de toutes les recommandations faites par le Groupe d'experts de haut niveau en matière d'achats. Des 27 recommandations figurant dans le rapport du Groupe d'experts, 19 avaient été acceptées et mises en oeuvre à cette date; 5 avaient été déconseillées pour des raisons précisées dans son rapport (par exemple, la recommandation selon laquelle il devait être mis fin à l'ouverture publique des plis renfermant les soumissions a été jugée incompatible avec l'objectif de transparence de la passation des marchés); et seulement 3 n'avaient pas encore été mises en oeuvre. Par la suite, deux autres recommandations ont été appliquées : a) la responsabilité fonctionnelle des achats dont était chargé le Département des services d'appui et de gestion pour le développement (qui fait maintenant partie du Département des affaires économiques et sociales) a été transférée à la Division des achats en février 1998; et b) la recommandation selon laquelle un compte d'avances temporaires plus important devait être mis à la disposition des missions, au niveau sectoriel, pour les besoins au jour le jour, a été transmise au Directeur de la Division de l'administration et de la logistique des missions pour suite à donner en consultation avec le Contrôleur. Ainsi, au 27 avril 1998, date de la résolution 52/226 de l'Assemblée générale, une seule recommandation était encore à l'étude, à savoir la recommandation 27 relative à la création d'un bureau des réclamations indépendant/nomination d'un responsable des relations avec les fournisseurs (c'est-à-dire un médiateur). Toutefois, comme il est indiqué à propos du point 25 ci-dessous, des mesures ont déjà été prises pour régler la question soulevée dans cette recommandation.

«3. *Note* que la version révisée du Manuel des achats n'a pas été publiée et prie le Secrétaire général de publier le manuel le 31 mars 1998 au plus tard, comme indiqué dans son rapport»

4. Le Secrétaire général annonce avec plaisir que la version révisée du Manuel des achats (version 01) a été publiée le 31 mars 1998. Le Secrétaire général adjoint à la

gestion a écrit à toutes les missions permanentes pour les en informer. Cette version révisée a aussi été diffusée sur l'Intranet pour que, dans la mesure du possible, tous les services des Nations Unies au Siège et dans les bureaux extérieurs puissent la consulter et l'imprimer si nécessaire.

«4. *Note également* le retard enregistré dans la présentation de propositions tendant à apporter au Règlement financier et aux règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies les révisions éventuellement nécessaires pour faciliter l'application des mesures de réforme des achats, et prie le Secrétaire général de lui présenter des propositions à cet effet, par l'intermédiaire du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, pour examen au cours de la seconde partie de la reprise de sa cinquante-deuxième session»

5. Le Règlement financier et les règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies régissent toutes les activités de passation des marchés dont le Secrétaire général assume la responsabilité administrative. La disposition 10.5 ainsi que les règles 110.16 à 110.24 et 110.35 à 110.37 traitent de ces activités. Comme chacun le sait, les révisions du Règlement ou l'adoption de nouvelles dispositions sont du ressort de l'Assemblée générale tandis que la révision des règles de gestion financière ou l'adoption de nouvelles règles sont du ressort du Secrétaire général. La publication intégrale la plus récente du Règlement financier et des règles de gestion financière remonte à 1985 (ST/SGB/Financial Rules/1/Rev.3). Les règles de gestion financière ont cependant été modifiées et amendées depuis, notamment en juillet 1996 lorsque le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion (devenu depuis Secrétaire général adjoint à la gestion) a relevé les seuils pour les achats au Siège et dans les bureaux extérieurs conformément à la recommandation du Groupe d'experts de haut niveau en matière d'achats. Le Secrétaire général adjoint à la gestion a également entrepris, et termine actuellement, un examen complet des dispositions du Règlement financier et des règles de gestion financière afin qu'une version révisée du Règlement financier, ST/SGB/Financial Rules/Rev.4, puisse être publiée par le Secrétaire général au cours de la cinquante-troisième session de l'Assemblée générale. En ce qui concerne les achats dans le cadre des services communs, l'organisation procède actuellement avec ses fonds et ses programmes à l'harmonisation des dispositions du Règlement et des règles de gestion financière appropriés. Des projets de nouvelles dispositions sont présentés par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et par le Fonds des Nations Unies pour la population à leurs conseils d'administration respectifs par le truchement du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires. Le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets présentera lui aussi des dispositions analogues prochainement.

«5. *Prie* le Secrétaire général de mettre au point et de présenter, dans le cadre de son prochain rapport sur la réforme des achats, en tenant compte de la durée optimale du processus de prise de décisions en matière d'achats, de la charge de travail totale de la Division des achats du Secrétariat et du rapport coût-efficacité de la fonction achats, des normes de productivité qui permettent d'évaluer les résultats obtenus»

6. Pour le Secrétaire général, le but principal de la réforme est d'améliorer la productivité et le rapport coût-efficacité de la fonction achats. L'Équipe spéciale chargée des services communs travaille également sur ce sujet. Comme il est expliqué ailleurs dans le présent rapport, on s'efforce actuellement de rationaliser toute la chaîne d'approvisionnement, c'est-à-dire aussi bien la Division des achats que les autres services concernés, en prenant des mesures pour : améliorer la planification des achats par les services demandeurs; simplifier les procédures appliquées par la Division des achats et par le Comité des marchés du siège; apporter les modifications nécessaires au cadre régissant les achats, notamment le Règlement financier et les règles de gestion financière; et réviser le Manuel de passation des contrats. Les normes définies ne peuvent être valables et utiles que si l'on envisage la chaîne d'approvisionnement dans sa totalité. S'intéresser essentiellement à la Division des achats indépendamment des autres éléments ne permettrait pas d'atteindre les objectifs visés. Par ailleurs, le Secrétaire général porte à la connaissance de l'Assemblée générale les résultats de la mise en relation des coûts de fonctionnement de la Division des achats (traitements, matériel et fournitures) et du volume d'achats correspondant à ces coûts. Pendant l'année civile 1997, l'Organisation a dépensé environ 6,2 millions de dollars pour une valeur totale des marchés de 328 millions. Le coût des procédures d'achat représente donc 1,9 %.

«6. *Prend note* de la diminution du nombre de dossiers présentés a posteriori et souligne la nécessité de le réduire encore en améliorant la planification des achats»

7. Le Secrétaire général se félicite que l'on reconnaisse les efforts qu'il a déployés pour réduire au strict minimum le nombre des dossiers présentés en tout ou partie a posteriori. Comme le montre le tableau ci-après, au cours des années civiles 1995, 1996 et 1997 ainsi que des six premiers mois de 1998, le nombre total des dossiers présentés en tout ou partie a posteriori a diminué de façon spectaculaire, passant de 47,4 % en 1995 à 9 % pendant les six premiers mois de 1998 et, pour le montant en dollars, de 50,68 % en 1995 à 14,54 % pendant les six premiers mois de 1998.

(1)	*(2)*	*(3)*	*(4)*	*(5)*	*(6)*	*(7)*	*(8)*	*(9)*	*(10)*
Année	*Nombre total de dossiers présentés*	*Nombre total de dossiers présentés en tout ou partie a posteriori*	*Pourcentage de dossiers présentés a posteriori (col. 5 + 6)*	*Nombre de dossiers présentés en partie a posteriori*	*Nombre de dossiers présentés a posteriori*	*Valeur totale (en dollars)*	*Valeur des dossiers présentés en partie a posteriori (en pourcentage)*	*Valeur des dossiers présentés a posteriori (en pourcentage)*	*Valeur totale (col. 8 + 9) (en pourcentage)*
1995	1 058	500	47,38	296 (28,10 %*)	204 (19,28 %*)	1 118 198 195	31,87	18,81	50,68
1996	553	226	40,87	127 (22,97 %*)	99 (17,90 %*)	528 000 975	18,28	14,32	32,60
1997	412	71	17,23	38 (9,22 %*)	33 (8,01 %*)	360 729 605	7,70	5,28	12,98
1998 (1er janvier-30 juin)	122	11	9,02	5 (4,10 %*)	6 (4,92 %*)	148 066 683	9,58	4,96	14,54

* Pourcentage du nombre total de dossiers.

8. À cet égard, le Secrétaire général rappelle à l'Assemblée générale ce qu'il a déclaré aux paragraphes 39 et 40 de son rapport A/C.5/51/9, à savoir :

> «39. Le Sous-Secrétaire général aux services de conférence et services d'appui et le Sous-Secrétaire général à la planification et à l'appui (Département des opérations de maintien de la paix) ont travaillé en étroite collaboration pour mettre fin dans toute la mesure possible à la présentation de dossiers a posteriori au Comité des marchés du Siège, sans justification du retard.
>
> 40. Il convient cependant de noter que si d'autres amélioration seront apportées, il ne sera pas possible de mettre fin complètement à la présentation de dossiers en tout ou partie a posteriori. Il arrive par exemple que le mandat de telle ou telle mission soit établi ou prorogé à très bref délai, et qu'il soit impossible de prendre les engagements contractuels voulus à temps et dans les règles. Les lettres d'attribution servent dans certains cas à faire assurer le transport de troupes par des gouvernements ayant recours à leurs propres transporteurs afin de répondre aux besoins opérationnels avant que les approbations nécessaires puissent être obtenues. Il arrive de même que des dossiers soient présentés a posteriori lors de la liquidation de missions telles que la Force de protection des Nations Unies ou la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda. Il ne peut donc être complètement mis fin à cette pratique. Comme on l'a déjà indiqué, cependant, tous les fonctionnaires concernés ont reçu pour instructions d'expliciter leurs décisions et de les justifier par écrit, en gardant à l'esprit qu'ils auront à en répondre. Les nouvelles procédures seront strictement appliquées.»

Le Département de la gestion continuera de suivre très attentivement ces dossiers.

«7. *Prie* le Secrétaire général de veiller à ce que tous les départements et bureaux du Siège et des lieux d'affectation hors Siège établissent, en collaboration avec la Division des achats, des programmes d'achat annuels qui devraient être accessibles à tous les intéressés»

9. Pour le Secrétaire général, la planification des achats joue un rôle essentiel dans le lancement, en temps voulu, d'appels d'offres ou de demandes de propositions efficaces, l'octroi des contrats et la fourniture des biens et services. L'Assemblée générale sait que tous les services au Siège et dans les bureaux extérieurs élaborent des plans d'achat en relation avec leur budget biennal et les présentent au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et à la Cinquième Commission. La Division de l'administration et de la logistique du Département des opérations de maintien de la paix planifie elle aussi les achats nécessaires à ces opérations. Le Secrétaire général a prié ces services, à compter du prochain exercice biennal, de dresser la liste des

achats importants figurant dans leurs budgets approuvés afin que la Division des achats puisse informer tous les intéressés. Il doit cependant être bien clair que cette diffusion publique ne doit pas être considérée comme un engagement de la part de l'Organisation d'effectuer tout ou partie de ces achats.

«8. *Insiste* pour que soit définie plus précisément la notion de besoins urgents, et demande au Secrétaire général de lui présenter ses propositions à ce sujet, par l'intermédiaire du Comité consultatif et au plus tard le 31 mars 1998, comme le Secrétaire général l'a prévu dans son rapport»

10. La règle de gestion financière 110.19 stipule que «Les marchés peuvent être passés sans appel d'offres ni publicité préalables ou avis officiel d'adjudication lorsque : ... d) les nécessités du service interdisent le délai inhérent à la procédure d'adjudication ou d'appel d'offres». Des dérogations à la procédure d'appel d'offres motivées par les nécessités du service sont approuvées par le Sous-Secrétaire général aux services de conférence et services d'appui lorsque l'achat proposé est inéluctable et que tout retard, même pendant une brève période, aurait pour effet de compromettre gravement ou d'empêcher l'exécution d'un programme ou d'une mission ou encore de mettre en danger des vies humaines ou des biens. Dans tous ces cas, le département demandeur doit motiver sa demande. S'il est vrai qu'une nécessité urgente peut survenir n'importe quand au Siège ou dans les bureaux extérieurs, le cas est observé le plus souvent lors des opérations de maintien de la paix au cours des phases suivantes : le démarrage de la mission car la création d'une nouvelle mission par le Conseil de sécurité entraîne le déploiement d'un effectif important de personnels militaires et civils dans un très court délai qui ne permet pas de suivre la procédure normale de demande de fourniture de biens ou de services; et l'élargissement de la mission, en cas de modification sensible et imprévue du mandat de la mission qui suppose une augmentation notable des effectifs militaires ou civils et/ou le lancement d'activités qui n'avaient pas été initialement prévues ou financées. En outre, il peut y avoir véritablement un besoin urgent lorsque la fourniture de biens ou de services est brusquement interrompue pour des raisons telles que : négligence, manquement délibéré, insolvabilité ou autre cessation d'activité du fournisseur, existence d'un différend commercial ou contractuel entre le fournisseur et l'Organisation des Nations Unies, réglementations ou restrictions imposées par les gouvernements, forte pénurie des biens demandés sur le marché; ou qu'il survient un événement constituant un cas de force majeure : catastrophe naturelle, guerre (déclarée ou non), invasion, révolution, insurrection ou autres faits de même nature ou de force comparable. Le texte remplace celui de la Section I du document A/C.5/52/46 daté du 28 avril 1998, «Définition des besoins urgents»; il sera prochainement publié en tant qu'instruction administrative et figurera dans le Manuel de passation des marchés.

«9. *Prie* le Secrétaire général d'envisager des mesures visant à améliorer les méthodes de travail du Comité des marchés du Siège afin de renforcer et d'accélérer la prise de décisions dans le domaine des achats»

11. Le Secrétaire général invite l'Assemblée générale à se reporter au quatrième rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (A/51/7/Add.3 du 4 décembre 1996), dans lequel, au paragraphe 16, le Comité consultatif se félicite du rapport du Secrétaire général dans lequel sont exposées les méthodes de travail du Comité des marchés du Siège, y compris les directives générales définissant les catégories de dossiers qui doivent lui être soumis, sa composition, les fonctions et attributions qui lui sont dévolues et le déroulement de ses réunions ainsi que la question des dossiers qui lui sont soumis a posteriori. Il convient de noter que ces directives générales étaient jointes en annexe au rapport et qu'elles sont pleinement appliquées depuis le 1er mars 1996. Le Sous-Secrétaire général aux services de conférence et services d'appui continuera de suivre le déroulement complet de la procédure d'achat, depuis la soumission en temps voulu des demandes jusqu'à l'évaluation finale et aux approbations afin d'accélérer encore la fourniture de biens et de services à l'Organisation. Enfin, le Secrétaire général fait observer que le Comité des marchés du Siège exerce une fonction consultative auprès du Sous-Secrétaire général aux services de conférence et services d'appui et des autres responsables dûment autorisés en vertu de la règle de gestion financière 110.116 b), et qu'il devrait conserver cette fonction. Une telle séparation des responsabilités revêt une importance critique car les décisions définitives d'achat sont ainsi prises par un directeur de programme qui est indépendant des départements demandeurs et qui peut examiner les besoins du point de vue de l'ensemble de l'Organisation.

«10. *Regrette* que le rapport du Secrétaire général ne donne aucun renseignement sur les mesures prises concernant l'élaboration de directives relatives aux modalités d'appels d'offres recommandée par le Comité des commissaires aux comptes dans la partie relative aux achats de son rapport concernant l'exercice biennal terminé le 31 décembre 1995,

et prie le Secrétaire général de lui présenter de telles directives, par l'intermédiaire du Comité consultatif, pour examen durant la seconde partie de la reprise de sa cinquante-deuxième session»

12. Le Secrétaire général fait remarquer que, en 1995, la Division des achats avait supprimé son ancien fichier des fournisseurs et qu'elle demandait aux intéressés de se faire réinscrire tout en invitant de nouveaux venus à présenter une demande d'enregistrement, comme l'avait préconisé le Groupe d'experts de haut niveau en matière d'achats. Le Secrétaire général est heureux d'informer l'Assemblée générale que les critères et procédures d'évaluation pour l'enregistrement des fournisseurs ont été établis au début de 1996 et qu'ils ont été incorporés dans la version révisée du Manuel de passation des marchés (section 5). La seconde partie de cette recommandation concerne les directives relatives aux modalités d'appels d'offres. Ici encore le Secrétaire général informe l'Assemblée générale que ces directives ont été établies au début de 1996 et qu'elles ont été incorporées dans la version révisée du Manuel de passation des marchés (section 6).

«11. *Regrette également* que les informations demandées aux paragraphes 18 et 37 de sa résolution 51/231 ne figurent pas dans le rapport du Secrétaire général et insiste sur la nécessité de prendre immédiatement des mesures pour appliquer intégralement ladite résolution»

13. Le Secrétaire général déclare que, suivant la recommandation de l'Assemblée générale, il a prié le Bureau des services de contrôle interne d'enquêter sur la planification inconsidérée des achats qui a conduit à payer des services d'aéronef non utilisés, et de faire rapport à l'Assemblée à sa cinquante-troisième session sur ses conclusions et ses recommandations. Cette enquête est en cours.

«12. *Regrette en outre* qu'en dépit des efforts initiaux du Secrétaire général le fichier des fournisseurs ne soit toujours pas représentatif de la composition de l'Organisation et prie le Secrétaire général d'intensifier ses efforts, en s'attachant à élargir la base géographique du fichier»

14. Le Secrétaire général invite l'Assemblée générale à se reporter aux paragraphes 16 à 23 de son rapport précédent (document A/52/534 et Corr.1 du 27 octobre 1997), dans lesquels il expose en détail les efforts accrus qu'il a déployés pour élargir dans toute la mesure possible la base géographique du fichier des fournisseurs de l'Organisation des Nations Unies. Il se déclarait pleinement résolu, n'ayant ménagé aucun effort pour atteindre cet objectif et il assure l'Assemblée que sa détermination reste entière à cet égard. Les fournisseurs enregistrés à titre provisoire ou définitif qui étaient au nombre de 2 989 en 1997, représentant 79 pays, étaient 3 946 en 1998 et représentaient 91 pays. Au-delà de cette progression, le Secrétaire général est fermement convaincu qu'un nouvel élargissement est possible et il continuera d'insister pour que rien ne soit négligé dans ce but. Il a demandé à la Division des achats de participer le plus possible à des séminaires, expositions, foires commerciales et autres réunions professionnelles avec les fournisseurs intéressés et les représentants des États Membres afin de les inciter à nouer des relations commerciales avec l'Organisation des Nations Unies, et de leur donner des conseils à cet effet. Enfin, il informe l'Assemblée générale que l'ONU collabore avec d'autres institutions du système des Nations Unies en vue de créer une base de données commune de leurs fournisseurs, qui permettra aux organisations participantes d'échanger des informations sur les fournisseurs, notamment des évaluations de leurs prestations. On espère qu'avec cette base de données la Division des achats accroîtra sa productivité et diversifiera la liste des fournisseurs qualifiés auxquels elle peut s'adresser dans le monde entier pour ses appels d'offres et ses demandes de propositions.

«13. *Prie* le Secrétaire général de prendre toutes mesures susceptibles d'accroître les achats dans les pays en développement et les pays en transition, en prenant notamment les dispositions suivantes : a) tous les avis d'appels d'offres devraient être affichés sur la page d'accueil du site Web de la Division des achats dès qu'ils ont été établis, conformément au Règlement financier et aux règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies; b) tous les avis d'appels d'offres devraient être communiqués aux missions permanentes, ainsi qu'à tous les centres d'information des Nations Unies et aux autres bureaux des Nations Unies; c) les fonctionnaires de la Division des achats pourront se rendre dans des pays en développement et des pays en transition pour participer à des séminaires et à des expositions, afin de recenser des fournisseurs potentiels dans ces pays; d) toutes les possibilités

commerciales devraient paraître dans *Development Business*[*]»

15. Le Secrétaire général approuve l'idée maîtresse de cette demande. Comme il l'a déjà indiqué au paragraphe 17 du document A/52/534 et Corr.1, le Secrétariat s'emploie actuellement à trouver d'éventuels fournisseurs dans les pays en développement et dans les pays en transition, et à faire en sorte que les entreprises de ces pays soient davantage représentées parmi les soumissionnaires et les adjudicataires des marchés. Le précédent rapport relatif aux achats (A/C.5/51/9, par. 18 à 27) contenait des renseignements détaillés sur les mesures appliquées en vue d'établir un fichier des fournisseurs sur une base géographique aussi large que possible. Pour ce qui est des recommandations particulières contenues dans cette résolution, le Secrétaire général fait observer que tous les achats d'un montant supérieur à 200 000 dollars (seuil à partir duquel un dossier est examiné par le Comité des marchés du Siège) sont désormais annoncés par la Division des achats sur la page d'accueil de son site Web lorsque le département demandeur laisse un délai suffisant. Ces annonces seront aussi transmises par voie électronique à toutes les missions permanentes à New York qui sont connectées en direct et à tous les Centres d'information des Nations Unies dans le monde. À ce propos, les missions permanentes ont été priées de communiquer leur adresse électronique et celles qui n'ont pas encore répondu sont invitées à le faire. Les missions permanentes sont priées également de demander aux fournisseurs nationaux qualifiés qui ne sont pas enregistrés de prendre contact immédiatement avec la Division des achats pour se faire envoyer un dossier d'enregistrement; s'ils remplissent les conditions nécessaires, ils seront inscrits dans le fichier des fournisseurs et pourront recevoir les documents officiels d'appels d'offres et tenter d'obtenir des marchés de l'Organisation. La notification préalable des prévisions d'achats mentionnée au paragraphe 9 ci-dessus devrait augmenter aussi le nombre de fournisseurs potentiels. Le Secrétaire général fait observer que, depuis la publication de son précédent rapport en octobre 1997, des fonctionnaires de la Division des achats ont participé à des séminaires, à des expositions et à des foires commerciales dans 13 pays, dont le pays hôte. Enfin, il note que *Development Business* paraît deux fois par mois et que, dans la mesure où les départements demandeurs laissent un délai suffisant, tous les achats d'un montant supérieur à 200 000 dollars y sont annoncés.

«14. *Prie également* le Secrétaire général d'examiner les moyens de multiplier les possibilités qu'ont les pays en développement d'emporter des marchés, en particulier les pays les moins avancés, les pays d'Afrique et les pays en transition, en tenant compte du traitement préférentiel accordé dans ce domaine par des fonds et programmes des Nations Unies et d'autres institutions intergouvernementales, et de lui faire rapport sur la question à sa cinquante-troisième session»

16. Le Secrétaire général reconnaît la nécessité de trouver un compromis entre le désir d'élargir les possibilités offertes aux fournisseurs de pays en développement et de pays en transition et le devoir qu'a l'Organisation de se procurer des biens et des services dans les meilleures conditions d'économie et d'efficacité. Pour résoudre ce dilemme, il a étudié, suivant la suggestion de l'Assemblée générale, l'expérience tentée par le PNUD qui avait instauré un traitement préférentiel de ces fournisseurs. Il est aujourd'hui en mesure de déclarer que cette expérience n'a débouché sur aucun résultat concret et que le Conseil d'administration l'a abandonnée au bout de quelques années. Comme il a été suggéré lors de séances informelles, la Division des achats a aussi pris contact avec la Banque mondiale qui l'a informée qu'elle non plus n'appliquait pas de traitement préférentiel dans ce domaine. Pour le Secrétaire général, le moyen le plus approprié et le plus commode d'accroître la participation des fournisseurs de pays en développement et de pays en transition aux marchés octroyés par l'ONU est de les inclure dans le fichier des fournisseurs.

«15. *Prie en outre* le Secrétaire général d'envisager la possibilité d'attribuer les marchés, à prestations équivalentes, à des fournisseurs de pays qui sont à jour dans le règlement de leurs quotes-parts, en tenant compte de l'exemple d'autres institutions intergouvernementales ayant recours à des pratiques de ce type, et de lui faire rapport sur la question à sa cinquante-troisième session»

17. Le Secrétaire général estime qu'en principe il n'a pas à prendre position sur cette proposition. Il souhaite cependant faire observer que dans la pratique, une telle démarche pourrait à l'évidence avoir des conséquences négatives, parfois imprévues, pour l'Organisation, notamment perturber les services et provoquer une hausse des coûts. Il suggère donc à l'Assemblée générale d'examiner la question plus avant.

«16. *Prie* le Secrétaire général de mettre en place une procédure standard pour

[*] Publication du Département de l'information du Secrétariat.

l'établissement de rapports d'évaluation des prestations des fournisseurs, comme elle l'a demandé au paragraphe 15 de sa résolution 51/231»

18. Le Secrétaire général approuve cette recommandation. À partir du 1er octobre 1998, tous les départements demandeurs devront remplir un rapport sur les prestations des fournisseurs. Ces rapports seront établis à intervalles appropriés pendant l'exécution du contrat et à l'achèvement de celui-ci puis retournés dans les plus brefs délais à la Division des achats. Les informations seront ensuite saisies et diffusées dans tout le système des Nations Unies par le truchement de la base de données commune sur les fournisseurs dont il a été question au paragraphe 14 ci-dessus.

«17. *Réaffirme* qu'elle juge inquiétant le recours à des fournisseurs recommandés par les demandeurs et, notant que cette pratique nuit au principe de la séparation des attributions entre le service demandant les fournitures et le service chargé des achats, prie le Secrétaire général d'y mettre fin»

19. Le Secrétaire général reconnaît que les départements ou services demandeurs ne devraient pas, en règle générale, recommander des fournisseurs. Une telle pratique est contraire au principe fondamental de la séparation des fonctions entre les services demandeurs et les services d'achats et risque de donner l'impression d'un conflit d'intérêt. Lorsque la Division des achats reçoit une recommandation de ce genre (ce qui devrait être exceptionnel), le responsable des achats doit donc évaluer soigneusement s'il est souhaitable et judicieux d'inclure le fournisseur recommandé dans le fichier. Toutefois, si le responsable des achats n'a pas acquis la certitude que le fournisseur recommandé possède des connaissances ou une compétence particulières qui seront utiles dans le cas de l'achat proposé et qui ne viendront pas seulement s'ajouter à une liste déjà satisfaisante et suffisante de soumissionnaires potentiels, le fournisseur recommandé devrait être exclu. Si en revanche le responsable des achats estime que ce fournisseur devrait être invité à soumissionner, il doit d'abord obtenir l'approbation du chef de la Division des achats. En outre, un consultant qui a été recruté pour établir ou réviser des spécifications techniques ou autres en vue de l'évaluation des soumissions ou des propositions ne doit en aucun cas être autorisé à recommander un fournisseur pour l'achat envisagé ou ses propres services pour lancer un appel d'offres ou demander des propositions.

«18. *Prie* le Secrétaire général de réviser les alinéas f) et g) de la règle de gestion financière 110.19, à l'effet de soumettre à la procédure d'adjudication ouverte les services spécialisés, les médicaments, les fournitures médicales, les fournitures d'hôpital ou de chirurgie et les appareils de prothèse»

20. Le Secrétaire général informe l'Assemblée générale que les mesures demandées sont totalement appliquées depuis avril 1998.

«19. *Souligne* que les achats de biens et de services pour les missions opérationnelles pourraient être effectués en faisant appel à la concurrence aux niveaux local ou régional.»

21. Le Secrétaire général prie l'Assemblée générale de se reporter aux paragraphes 10 et 11 de son rapport (document A/C.5/51/9) et au paragraphe 28 du document A/52/534 et Corr.1 dans lesquels il a indiqué que les seuils prévus pour la délégation de pouvoirs en matière d'achats dans les bureaux extérieurs y compris les missions de maintien de la paix, avaient été relevés à dater du 15 août 1996. Les Comités des marchés locaux sont donc désormais habilités à examiner des dossiers représentant un montant de 50 000 à 200 000 dollars alors que les seuils précédents, quoique s'appliquant à des montants variables, étaient en général limités aux achats inférieurs à 70 000 dollars. Le relèvement des seuils était destiné à encourager et à faciliter les achats locaux et à répondre à une préoccupation de l'Assemblée générale à cet égard. Le Secrétaire général fait observer que les délégations de pouvoirs ont été révisées parallèlement de manière à ce que les achats puissent être effectués non seulement dans une zone locale limitée mais à l'échelle mondiale auprès de n'importe quel État Membre ou État observateur.

«20. *Note* les progrès accomplis dans la formation du personnel et prie le Secrétaire général de poursuivre la mise au point d'un programme officiel de formation pour tous les fonctionnaires s'occupant des achats»

22. Le Secrétaire général note avec satisfaction que l'Assemblée générale apprécie à leur juste valeur les progrès qui ont été accomplis en matière de formation du personnel. Cette formation a été intensifiée et au cours des six mois précédents, des responsables des achats ont eu la possibilité de participer à dix séminaires sur des questions aussi variées que l'analyse des coûts et des prix, la gestion du personnel, la résolution des différends, y compris les arbitrages et le système d'achats informatisé des Nations Unies Système informatisé de gestion/Reality.

«21. *Réaffirme sa décision* tendant à ce que toutes les fonctions touchant les achats ne soient confiées qu'à des fonctionnaires des Nations Unies et prie le Secrétaire général de mettre progressivement fin, dans les meilleurs délais et au plus tard le 31 juillet 1998, aux engagements de personnel fourni à titre gracieux à la Division des achats»

23. Le Secrétaire général informe l'Assemblée générale qu'il a été mis fin le 15 juillet 1998 aux fonctions des cinq fonctionnaires détachés à titre gracieux auprès de la Division des achats par les Gouvernements américain, espagnol, français, irlandais et norvégien. Il est extrêmement satisfait de l'aide très utile fournie à la Division par les Gouvernements concernés.

«22. *Prie* le Secrétaire général de revoir la structure organisationnelle de la Division des achats en vue de garantir une gestion rationnelle et efficace, en tenant compte de la mise en oeuvre de la réforme des achats, notamment des recommandations formulées dans les rapports qui lui ont été présentés par le Comité consultatif, le Comité des commissaires aux comptes et le Bureau des services de contrôle interne, et de lui faire rapport à ce sujet par l'intermédiaire du Comité consultatif»

24. Le Secrétaire général fait observer que l'examen et la révision en cours de la structure organisationnelle de la Division des achats continuent de faire partie intégrante de la réforme du système d'achats de l'ONU. On peut rappeler à ce propos qu'avant 1996, le Service des achats et des transports comprenait trois éléments, une section des transports et deux sections des achats selon l'endroit où les biens et services devaient être livrés ou exécutés, c'est-à-dire une section pour le Siège et les bureaux extérieurs et une section pour les missions. Ce service a été restructuré et est devenu le 1er janvier 1996 la Division des achats et des transports. La Division a été organisée en trois éléments : la section des transports, la section des achats et la section des services d'appui, l'actuel poste D-1 devant être reclassé en D-2 pour le Directeur. La nouvelle structure des achats était organisée par produits et la Section des achats comprenait plusieurs modules responsables chacun d'un certain nombre de produits. L'accent était donc mis sur le produit ou le service fourni plutôt que sur l'endroit où se trouvait le bureau ou la mission auxquels il était destiné. Il devrait en résulter une maximalisation des économies d'échelle et une spécialisation des compétences concernant les divers biens et services. Les fonctions de la Section des achats et de ses modules ont été exposées en détail aux paragraphes 11 à 19 du document A/C.5/50/13/Rev.1 daté du 9 février 1996. Le 1er juillet 1997, la Section des transports est devenue un service distinct appelé Service des voyages et des transports qui relève directement du Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui. La Division des achats et des transports a été rebaptisée Division des achats, titre qui correspond mieux à ses fonctions. Comme il est indiqué aux paragraphes 3 à 7 et dans l'annexe 1 du document A/52/534 et Corr.1, la Division des achats a ensuite été restructurée en deux sections des achats dont chacune comprend quatre modules, et une section des services d'appui. Cette structure est toujours en place bien que la fonction achats ait été transférée en février 1998 du Département des services d'appui et de gestion pour le développement, qui fait maintenant partie du Département des affaires économiques et sociales, à la Division des achats. L'organigramme de la Division des achats est annexé au présent rapport. Le Secrétaire général continuera de réviser la structure et l'organisation de la Division des achats au cours des mois à venir, notamment dans le cadre des services communs. Il tiendra l'Assemblée générale au courant de ce travail.

25. Le Secrétaire général affirme de nouveau que la création du poste de Directeur de la Division des achats est indispensable pour assurer un niveau approprié de direction exécutive et d'administration. Se préoccuper avant tout de la valeur en dollars des marchés passés par la Division des achats, ou de savoir si les services de transport doivent être inclus ou non dans son mandat comme on l'a fait à maintes reprises par le passé ne donne qu'une vision restreinte de la situation et néglige l'essentiel. Le chef de la Division des achats assume les fonctions de Directeur de programme responsable de la conduite au jour le jour des opérations d'achat sous la direction générale du Sous-Secrétaire général aux Services de conférence et services d'appui. Il donne des avis et fournit parfois des services d'achat aux autres bureaux, commissions, tribunaux, institutions et organes subsidiaires de l'ONU. Au sein du système des Nations Unies, il est expressément chargé de promouvoir des politiques, des pratiques et des procédures d'achat cohérentes et compatibles, conçues de manière à préserver l'intérêt de l'Organisation dans son ensemble tout en répondant aux besoins des départements et bureaux demandeurs. Le chef de la Division des achats devrait également être en mesure de jouer un rôle de premier plan dans les services communs et les autres activités interinstitutions. Si l'on veut qu'il s'acquitte de toutes ces fonctions importantes et qu'il assure en même temps une véritable liaison avec les autres directeurs de programme de l'Organisation et avec les membres des missions permanentes et des missions d'observation, le chef de la Division des achats doit absolument avoir

la stature appropriée. Il convient de noter que dans des organisations comme le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et le Bureau des services d'achats interorganisations/PNUD le chef du service des achats occupe déjà un poste D-2. Il est donc demandé une fois encore à l'Assemblée générale de prendre des mesures immédiates pour la mise en oeuvre de cette recommandation dont le report à maintes reprises a porté un préjudice grave à la Division et plus généralement aux activités d'achat du système des Nations Unies.

«23. *Insiste* sur la nécessité de tenir les comptes d'inventaire conformément au règlement et aux règles en vigueur»

26. Le Secrétaire général approuve cette recommandation; il a rappelé aux départements et aux services concernés du Secrétariat qu'il importe de tenir les comptes d'inventaire conformément au règlement et aux règles en vigueur.

«24. *Prie* le Secrétaire général de confier au Bureau des services de contrôle interne la réalisation d'une étude et d'une analyse approfondies des dossiers d'arbitrage relatifs à des achats et de lui présenter à sa cinquante-troisième session un rapport sur les mesures à prendre»

27. Le Secrétaire général déclare que, suivant la recommandation de l'Assemblée générale, il a demandé au Bureau des services de contrôle interne de réaliser une étude et une analyse approfondies des dossiers d'arbitrage relatifs à des achats et de présenter à l'Assemblée à sa cinquante-troisième session un rapport sur les mesures à prendre. Cet examen est en cours.

«25. *Prie également* le Secrétaire général de définir et de publier les procédures régissant le rôle du médiateur et d'étudier la possibilité de rattacher ce poste à une division ne relevant pas directement du Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui»

28. Le Secrétaire général rappelle que le Groupe d'experts de haut niveau en matière d'achats avait recommandé dans son rapport de décembre 1994 qu'un poste de médiateur soit créé au Département de l'administration et de la gestion pour recevoir les réclamations des soumissionnaires déçus ou des fournisseurs estimant avoir été traités de manière inéquitable, ce qui fournirait un moyen automatique de traiter les réclamations valables des fournisseurs. Lorsqu'il recevra une réclamation, le médiateur examinera les faits et les circonstances à l'origine de la plainte et communiquera au soumissionnaire ses conclusions quant au bien fondé de la procédure d'achat et de la décision prise. Si nécessaire, il aura un entretien avec lui et/ou avec le chef de la Division des achats afin d'entendre leurs points de vue respectifs. Au cas où le médiateur se rallierait à l'opinion du soumissionnaire, une recommandation indiquant les mesures correctives à prendre sera adressée au chef de la Division des achats. Si ce dernier conteste la recommandation du médiateur, la question sera soumise au Sous-Secrétaire général aux services de conférence et services d'appui pour décision finale. Le Secrétaire général rappelle aussi que, au paragraphe 58 du document A/C.5/51/9, il a informé l'Assemblée générale que, «en raison des contraintes budgétaires qui pèsent actuellement sur l'ensemble de l'administration» et conformément à la recommandation du Groupe d'experts de haut niveau, les fonctions de médiateur continueraient d'être assumées par le Sous-Secrétaire général aux services de conférence et services d'appui et, si nécessaire, par le Secrétaire général adjoint au Département de la gestion. Le Secrétaire général maintient que cet arrangement est satisfaisant et pertinent. La proposition de création d'un poste distinct de médiateur indépendant continuera néanmoins d'être étudiée.

«26. *Déplore* le retard que continue de prendre la publication du manuel des achats et note avec préoccupation qu'il ne semble pas y avoir de communication efficace entre les principaux départements du Secrétariat participant à son élaboration»

29. Comme indiqué au paragraphe 4 ci-dessus, le Secrétaire général est heureux de confirmer que la version révisée du Manuel de passation des marchés (version 01) datée du 31 mars 1998 a déjà été publiée.

«27. *Prie* le Secrétaire général d'étudier différentes méthodes de collecte de données statistiques qui permettraient de déterminer plus clairement la véritable origine nationale des sociétés bénéficiaires des marchés»

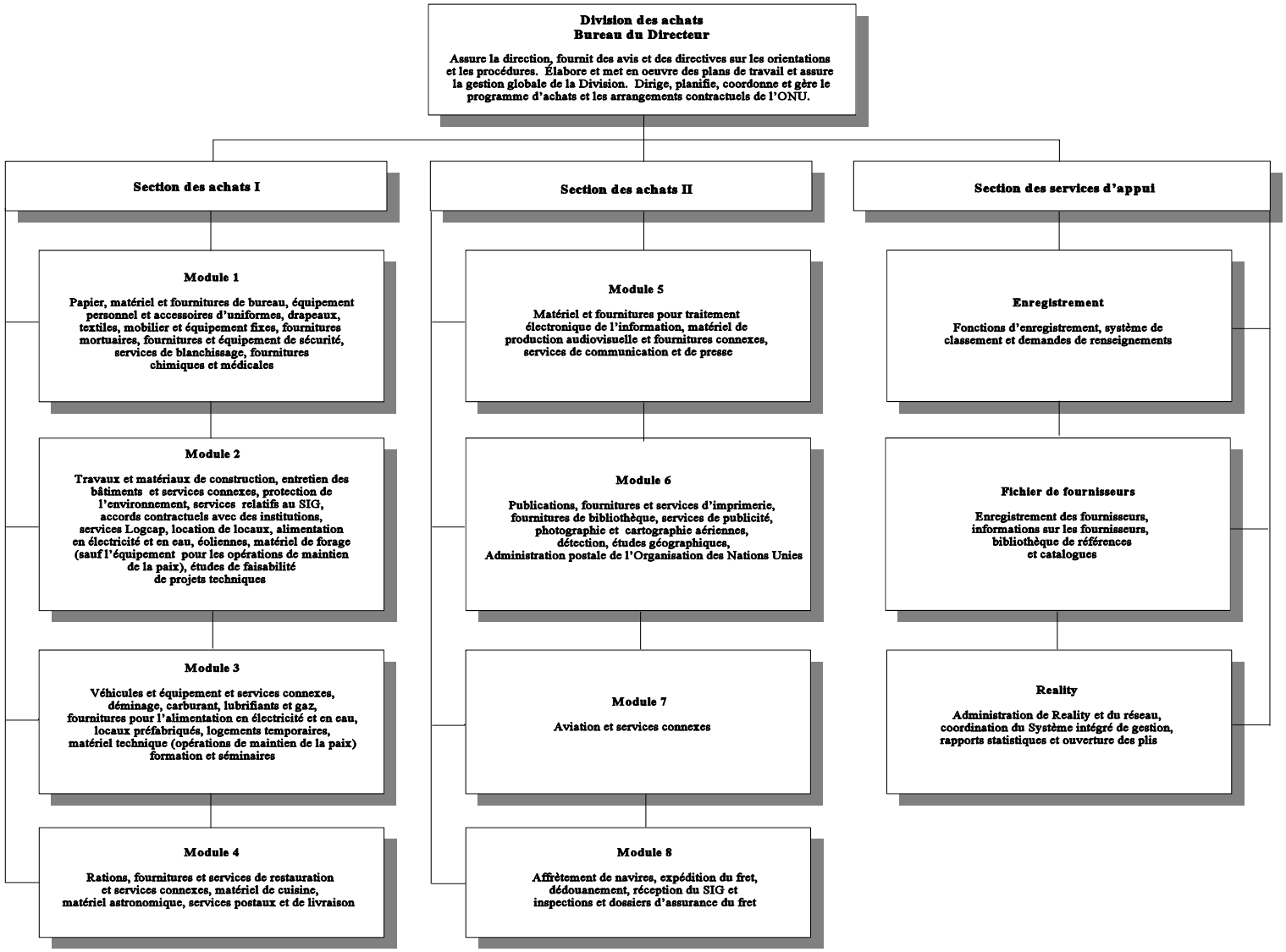
30. Le Secrétaire général, suivant la recommandation de l'Assemblée générale, a fait élaborer un modèle unique de présentation des données relatives aux achats effectués au Siège et sur le terrain. À partir de l'année civile 1998, ces données devront être communiquées à l'Assemblée générale tous les ans.

«28. *Prie également* le Secrétaire général de présenter des propositions concernant les

modifications qu'il y aurait lieu d'apporter au Règlement financier et aux règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies ainsi qu'aux Statut et Règlement du personnel pour régler les questions liées au risque de conflits d'intérêts, telle celle de l'emploi par des fournisseurs de l'Organisation des Nations Unies d'anciens fonctionnaires chargés des achats à l'Organisation et vice versa»

31. Le Secrétaire général rappelle qu'il a proposé à l'Assemblée générale dans le document A/52/488 du 17 octobre 1997 un projet de code de conduite qui traite de questions telles que les conflits d'intérêts ou le risque de conflit d'intérêts. En outre, comme il est indiqué au paragraphe 10 du rapport, lorsque le code de conduite aura été adopté, diverses questions subsidiaires seront examinées, telles celle de l'emploi par des fournisseurs de l'Organisation des Nations Unies d'anciens fonctionnaires chargés des achats à l'Organisation et vice versa. Enfin, le Secrétaire général fait observer que, selon l'alinéa j) du projet d'article 1.2, les fonctionnaires ne doivent communiquer à personne les informations qu'ils détiennent, même après leur cessation de service.

III. Conclusions

32. Les considérations qui précèdent montrent que les recommandations, décisions, suggestions et préoccupations exprimées par l'Assemblée générale, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, les organes de contrôle ainsi que le Groupe d'experts de haut niveau en matière d'achats ont toutes été traitées et appliquées, sauf pour la part très limitée mentionnée dans le présent rapport. Le Secrétaire général fait observer que tous les éléments énumérés dans l'annexe II du document A/52/534 et Corr.1 sous le titre «Dates auxquelles il est prévu d'exécuter les divers éléments du plan de travail de la Division des achats» ont aussi été pleinement mis en oeuvre. Il affirme à nouveau que les fonctionnaires de la Division des achats sont dans l'ensemble des professionnels bien formés, fournissant une somme de travail considérable, qui ont à coeur d'exécuter les tâches qui leur sont confiées même s'ils sont mis fortement à contribution et qu'on leur impose des contraintes de temps. Il réaffirme aussi que la création du poste de directeur reste d'une importance critique. Enfin, il tient à remercier l'Assemblée générale, le Comité consultatif, le Comité des commissaires aux comptes et le Bureau des services de contrôle interne qui ont fourni des avis et des directives précieuses pour la réalisation et la mise en oeuvre de la réforme du système d'achats.

Organigramme de la Division des achats