



Assemblée générale

Distr. générale
10 novembre 1998
Français
Original: anglais

Cinquante-troisième session

Point 112 de l'ordre du jour

Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies

Réforme des achats

Rapport du Secrétaire général

Additif

1. On trouvera dans le présent additif des informations sur les éléments nouveaux relatifs à la réforme des achats depuis la publication du document A/53/271. Les échanges qui ont eu lieu à ce sujet avec le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires ainsi que les suggestions formulées par cet organe ont été pris en compte. L'additif contient également deux tableaux récapitulant les mesures prises et celles qui sont en cours d'application, ainsi qu'une annexe indiquant la suite donnée aux recommandations du Groupe d'experts de haut niveau en matière d'achats.

Augmentation du nombre des marchés attribués à des pays en développement

2. Au paragraphe 14 de sa résolution 52/226 A du 31 mars 1998, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'examiner les moyens de multiplier les possibilités qu'ont les pays en développement d'emporter des marchés, en tenant compte du traitement préférentiel accordé dans ce domaine par des fonds et programmes des Nations Unies et d'autres institutions intergouvernementales.

3. Une enquête effectuée auprès des organismes des Nations Unies a montré que des mesures spéciales sont appliquées aux fournisseurs des pays en développement : ces fournisseurs sont inclus dans les listes de soumissionnaires potentiels ou, dans certains cas, il est prévu que les achats ne peuvent être effectués qu'au niveau local ou régional. Toutefois, aucun organisme n'applique de traitement préférentiel sous forme d'une marge de préférence.

4. Les politiques des institutions financières internationales en matière de traitement préférentiel ont également été passées en revue. Ces institutions n'appliquent pas de traitement préférentiel pour leurs propres achats, mais elles autorisent effectivement les

emprunteurs à appliquer des marges d'augmentation de prix pour les achats au niveau national et, dans le cas de plusieurs institutions régionales, au niveau régional. Toutefois, même parmi ces institutions, les pratiques varient, qu'il s'agisse du montant de la marge ou de la manière de déterminer l'origine nationale des biens et services. Les institutions financières internationales réexaminent actuellement le principe du traitement préférentiel.

5. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et ses agents d'exécution ont effectivement appliqué une marge de préférence de 15 % pendant 13 années, jusqu'en 1991. Le Conseil d'administration du PNUD a supprimé cette disposition, notamment parce que ni les organismes des Nations Unies ni les pays bénéficiaires d'une aide au titre des programmes n'étaient favorables à un système de préférence fondé sur les prix plutôt que sur d'autres critères de sélection. Depuis cette époque, comme suite aux exigences des organes directeurs qui ont réclamé qu'on fasse davantage appel aux pays en développement pour les achats, les organismes des Nations Unies ont eu recours à d'autres mécanismes : campagnes de sensibilisation dans les pays en développement et organisation de séminaires à l'intention des entreprises locales sur les moyens de traiter avec le système des Nations Unies; échange d'informations sur les fournisseurs entre les organismes des Nations Unies; annonce systématique des achats envisagés dans des publications spécialisées des Nations Unies comme *Development Business* et *Procurement Update* et, désormais, sur Internet; formation des fonctionnaires chargés des achats aux nouvelles techniques d'étude de marché. L'utilisation générale par les organismes des Nations Unies de listes de soumissionnaires potentiels pour les appels d'offres ainsi que les délégations de pouvoirs pour les achats et le relèvement des seuils applicables pour les achats à effectuer sur le terrain ont également favorisé le recours aux marchés locaux. Le Secrétariat a lui aussi appliqué ces mesures, comme il ressort des paragraphes 14 et 15 du rapport principal (A/53/271). Le Secrétaire général juge que les résultats de ces efforts sont encourageants.

6. On est aussi mieux à même de suivre l'évolution des marchés avec les pays en développement. La principale source de renseignements concernant les achats est le rapport annuel sur les achats du système des Nations Unies publié par le Bureau des services d'achats interorganisations (BSAI) du PNUD. Depuis 1991, le Bureau établit ce rapport annuel pour le compte des organismes des Nations Unies. Les données sont présentées selon le pays d'achat pour les biens et selon le pays d'implantation du bureau principal pour les services.

7. Le rapport annuel sur les achats pour 1997 a été publié en juin 1998 et présenté au Conseil d'administration du PNUD à sa session de septembre 1998. Ce rapport indique que le volume total des achats effectués par les organismes des Nations Unies a représenté une valeur de 2 milliards 895 millions de dollars, dont 1 milliard 197 millions de dollars (soit 41 %) de contrats passés avec des fournisseurs de pays en développement. Les marchés attribués par la Division des achats ont représenté une valeur totale de 309 millions de dollars en 1997, soit 11 % du total des marchés octroyés par l'ensemble du système des Nations Unies. Les marchés attribués par la Division à des fournisseurs de pays en développement ont représenté 9 % de l'ensemble des marchés qu'elle a octroyés, soit une augmentation de 0,07 % par rapport à 1996. Les marchés attribués par la Division de l'administration et de la logistique des missions, du Département des opérations de maintien de la paix, y compris en vertu de délégations de pouvoirs, ont représenté une valeur de 122 millions de dollars, soit 4 % de la valeur totale des marchés attribués par le système des Nations Unies; 25 % des contrats passés par la Division pour la fourniture de biens et services l'ont été avec des fournisseurs de pays en développement, soit une augmentation de 0,02 % par rapport à 1996. L'ancien Département des services d'appui et de gestion pour le développement (qui fait maintenant partie du Département des affaires économiques et sociales), dont les services d'achats sont désormais intégrés à la Division des achats, a attribué des marchés d'une valeur de 24 millions de dollars en 1997, dont 35 % correspondant aux contrats passés avec des

fournisseurs de pays en développement, soit une augmentation de 29 % par rapport à 1996. À l'évidence, le volume des marchés octroyés à des fournisseurs de pays en développement est substantiel et va en augmentant. Dans le cas de la Division de l'administration et de la logistique des missions, cette augmentation s'explique par une délégation plus systématique de pouvoirs aux missions, qui effectuent la plupart de leurs achats dans la localité ou la région où elles interviennent.

8. Compte tenu de cette situation et vu la tendance récente à l'accroissement du volume des marchés attribués à des fournisseurs de pays en développement, comme il ressort des statistiques figurant dans le rapport du Bureau des services d'achats interorganisations, le Secrétaire général pense que les mesures prises actuellement permettront d'obtenir les résultats escomptés et il poursuivra les efforts dans ce sens.

Services communs

9. Le Secrétariat a accompli beaucoup de changements par lui-même mais il entend dorénavant définir une démarche commune avec les autres organisations, de façon à pouvoir tirer parti des pratiques optimales en vigueur au sein du système des Nations Unies et à favoriser la coopération pour les initiatives ultérieures. Il est clair que la réforme des achats doit être envisagée à l'échelle du système tout entier et non pas seulement du point de vue de l'ONU. Le Secrétaire général a d'ailleurs prévu dans ses mesures de réforme (document A/51/950) la rationalisation des procédures d'achats grâce à la mise en place de services communs, en coordination avec les fonds et programmes et, là où cela est possible, avec les institutions spécialisées. Une équipe spéciale chargée des services communs, présidée par le Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui, a été créée et, dans ce cadre, un groupe de travail sur les achats a proposé un certain nombre de changements qui vont dans le sens du processus de réforme engagé par l'ONU. En outre, l'Équipe spéciale a établi des liens avec le Groupe de travail des achats interorganisations, dont le secrétariat est assuré par le Bureau des services d'achats interorganisations et qui regroupe les fonds et programmes de l'ONU, les institutions spécialisées et les institutions financières internationales.

10. Le Groupe de travail sur les achats mis en place dans le cadre de l'Équipe spéciale a élaboré des règles de gestion financière simplifiées génériques et harmonisées pour les achats, qui ont été adoptées en septembre 1998 par les conseils d'administration du PNUD et du FNUAP. Le Secrétariat envisage également de les adopter. Ces règles harmonisées offriront un cadre pour les achats conjoints, l'externalisation entre organisations ou l'alignement sur les décisions prises par une autre organisation. De telles mesures devraient accroître l'efficacité et la rentabilité des procédures d'achat pour toutes les organisations.

11. D'ores et déjà, les fonds et programmes du système des Nations Unies à New York passent conjointement les marchés pour les fournitures de bureau et les services d'agence de voyage. Ils étudient avec les membres du Groupe de travail des achats interorganisations la possibilité d'établir d'autres contrats-cadres à long terme.

12. La récente mise en place d'une base de données commune sur les fournisseurs est une autre initiative qui illustre clairement la nouvelle démarche adoptée. Cette base de données, établie conjointement par 12 institutions du système, dont l'ONU, regroupe les fichiers fournisseurs de toutes les organisations participantes : chacune d'entre elles a ainsi accès à un nombre beaucoup plus large de fournisseurs potentiels, et ces derniers n'ont plus à se faire enregistrer sur une multitude de fichiers différents. Cette formule, qui entraînera une diminution des frais administratifs de tenue de fichiers à l'échelle du système, permettra en

outre aux organismes des Nations Unies d'échanger les informations sur l'évaluation des prestations des fournisseurs.

13. Le Secrétaire général estime que les mesures susmentionnées, ainsi que d'autres en cours d'application ou prévues, favoriseront une réforme plus poussée des achats, sous l'impulsion de l'ONU.

Récapitulatif des mesures prises et en cours d'application

14. Pour plus de clarté, les informations contenues dans le rapport principal sont récapitulées dans les deux tableaux ci-après qui indiquent les mesures prises et celles qui sont en cours d'application, respectivement. En annexe, on indique la suite donnée aux recommandations du Groupe d'experts de haut niveau en matière d'achat.

Tableau 1
Mesures prises

<i>Sujet</i>	<i>Paragraphe de la résolution 52/226 A</i>	<i>Paragraphe du rapport du Secrétaire général (A/53/271)</i>	<i>Observations</i>
Application rigoureuse du règlement et des règles en vigueur	1	2	Accompli
Mise en oeuvre des recommandations du Groupe d'experts de haut niveau	2	3	Toutes les recommandations ont été mises en oeuvre à une exception près (médiateur), voir annexe.
Publication du Manuel des achats	3 et 26	4 et 29	Accompli
Nécessité de réduire encore le nombre de dossiers présentés a posteriori	6	7 et 8	Accompli
Établissement de programmes d'achat annuels	7	9	Des instructions ont été rédigées; elles seront publiées à la fin de l'année pour les achats à effectuer en 1999
Définition plus précise de la notion de besoins urgents	8	10	Rédaction de directives en incorporant également les consignes à appliquer pour les opérations de maintien de la paix, qui figurent dans le document A/C.5/53/46
Amélioration des méthodes de travail du Comité des marchés du Siège	9	11	Accompli
Élaboration de directives relatives aux modalités d'appels d'offres	10	12	Accompli
Enquête du BSCI	11	13	Accompli
Amélioration du fichier	12	14	Accompli
Mesures à prendre en vue d'accroître les achats dans les pays en développement	13	15	Accompli
Octroi d'un traitement préférentiel aux pays en développement	14	16	Étude en cours, voir les paragraphes 2 à 8 du présent additif
Préférence accordée aux États Membres qui sont à jour dans le règlement de leurs quotes-parts	15	17	Étude achevée, voir A/53/271/Corr.1
Évaluation des prestations des fournisseurs	16	18	Une procédure a été arrêtée et soumise au Bureau des affaires juridiques pour approbation

<i>Sujet</i>	<i>Paragraphe de la résolution 52/226 A</i>	<i>Paragraphe du rapport du Secrétaire général (A/53/271)</i>	<i>Observations</i>
Révision en vue d'inclure des services et articles déterminés devant faire l'objet d'une sélection par appel à la concurrence	18	20	Accompli. Les nouvelles dispositions seront incorporées dans la prochaine version révisée du Manuel des achats
Autorisation des achats effectués aux niveaux local ou régional, pour les missions	19	21	Accompli
Formation des fonctionnaires chargés des achats	20	22	Accompli
Élimination des engagements de personnel fourni à titre gracieux	21	23	Accompli
Réexamen de la structure organisationnelle de la Division des achats	22	24 et 25	Accompli
Tenue des comptes d'inventaire	23	26	Accompli
Collecte de données statistiques	27	30	Accompli
Élaboration de normes de conduite	28	31	Accompli

Tableau 2
Mesures en cours d'application

<i>Sujet</i>	<i>Paragraphe de la résolution 52/226 A</i>	<i>Paragraphe du rapport du Secrétaire général (A/53/271)</i>	<i>Observations</i>
Révision du Règlement financier et des règles de gestion financière			Les modifications apportées aux dispositions concernant les achats ont été rédigées par le Bureau des services centraux d'appui. La version révisée achevée est en instance de publication.
Mise au point de normes de productivité applicables aux achats			En préparation. On envisage d'utiliser des données statistiques et des critères comparables à ceux d'autres organisations.
Recours à des fournisseurs recommandés par les demandeurs			L'Assemblée générale est invitée à reconsidérer cette question compte tenu des besoins auxquels il faut répondre dans des cas véritablement exceptionnels, lorsque la Division des achats ne dispose pas des compétences requises et que les fournisseurs inclus dans le fichier sont peu nombreux. Le Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui a déjà publié des instructions sur les précautions à prendre à cet égard.
Étude des dossiers d'arbitrage par le BSCI			Étude en cours.
Rôle du Médiateur			Les fonctions actuellement assumées par le Secrétaire général adjoint à la gestion et le Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui sont jugées satisfaisantes.

Annexe

Application des recommandations du Groupe d'experts de haut niveau en matière d'achats

<i>Recommandation</i>	<i>Situation</i>
1. Mise en oeuvre d'un programme de formation professionnelle, commençant au stade de l'acheteur	Appliquée
2. Formation, à l'intention du personnel de gestion et de supervision, aux techniques générales de gestion et aux techniques commerciales, et formation aux systèmes axés sur les Nations Unies	Appliquée
3. Délégation au Département de la gestion de la responsabilité fonctionnelle des achats	Appliquée
4. Tous les administrateurs principaux chargés des achats doivent avoir directement accès au directeur de la Division des achats pour les questions d'ordre professionnel	Appliquée
5. Toutes les demandes de fourniture de biens ou de services doivent être adressées directement à la Division des achats sans passer par la Division de l'administration et de la logistique des missions, de préférence par voie électronique	Rejetée
6. Suppression des comités locaux des marchés	Rejetée
7. Envoi de lettres personnelles de délégation de pouvoirs indiquant clairement la nature des fonctions, les responsabilités et le niveau d'habilitation	Appliquée
8. Délégation de pouvoirs accrus aux missions comme le suggère le Groupe d'experts à l'annexe D de son rapport	Appliquée
9. Mettre à la disposition des missions, au niveau sectoriel, un compte d'avances temporaires plus important (environ 5 000 dollars) pour les besoins au jour le jour; directives sur la manière d'utiliser ce compte	Appliquée au cas par cas par les missions en consultation directe avec le Contrôleur
10. En attendant l'adoption du budget, autoriser des engagements prévisionnels pouvant aller jusqu'à 75 % des crédits demandés (règle 110.6), la priorité devant aller aux postes de dépenses particulièrement importants pour les missions	Appliquée
11. La Division des achats doit examiner et mettre en oeuvre un nombre accru de contrats généraux à l'échelle du système mondial d'achats	Appliquée
12. Le fichier des fournisseurs doit être épuré et les États Membres invités à recueillir des informations concernant l'enregistrement des fournisseurs nationaux	Appliquée
13. Le Département des opérations de maintien de la paix doit établir un relevé des spécifications commerciales génériques, et s'il n'en existe pas, établir des spécifications particulières pour les Nations Unies; la liste détaillée des spécifications doit être communiquée aux missions	Appliquée
14. Des instructions précises doivent être données concernant le recours au dispositif prévu pour répondre aux besoins opérationnels immédiats. Une définition révisée en est donnée au paragraphe 10 du rapport du Groupe d'experts	Appliquée
15. Le Comité des marchés du Siège ne doit préapprouver que les contrats-cadres et effectuer des examens de contrôle de qualité dans le cas de décisions déjà prises	Rejetée

<i>Recommandation</i>	<i>Situation</i>
16. Il doit être mis fin à l'ouverture publique des plis renfermant les soumissions	Rejetée
17. Les goulets d'étranglement identifiés à la Division des achats au niveau du chef de la Section des achats (missions) et du chef de la Section technique doivent être éliminés grâce à une meilleure définition des responsabilités aux échelons inférieurs	Appliquée
18. La Division des achats doit établir des dossiers indiquant les qualifications du personnel, ses connaissances, son expérience et ses compétences, afin de mettre en concordance le personnel et les postes	Appliquée
19. Le plan d'achats doit être élaboré en tenant compte des besoins prévus sur une période de 12 mois	Appliquée
20. Tous les rapports disponibles doivent faire l'objet d'une analyse critique et être détruits s'ils ne sont pas utilisés	Appliquée
21. Les administrateurs doivent indiquer leurs besoins en ce qui concerne le Système intégré de gestion : valeur des demandes de fourniture de biens ou de services; montant dépensé/budget engagé; taux de satisfaction de la demande; délais de livraison; performance du matériel et analyse des tendances; efficacité des fournisseurs, etc.	Appliquée
22. Tout le personnel concerné doit recevoir une formation au Système intégré de gestion et à REALITY	Appliquée
23. Des rapports postopérationnels doivent être établis pour identifier les problèmes et les solutions et formuler des recommandations pour l'avenir	Appliquée
24. Dans toute demande adressée aux fournisseurs, il faut prévoir un délai de 30 jours pour la réponse, et de 14 jours au minimum pour une réponse par télécopie	Rejetée
25. Un coordonnateur des techniques d'information doit être nommé pour examiner tout le matériel et les logiciels informatiques utilisés et en dresser la liste, en vue de tirer pleinement parti des moyens et compétences existants	Appliquée
26. Procéder à une analyse critique de la compétence des administrateurs et les transférer/former, le cas échéant	Appliquée
27. Un bureau des réclamations indépendant/poste de responsable des relations avec les fournisseurs doit être créé pour donner suite aux réclamations	À l'étude