Nations Unies A/56/906

Assemblée générale

Distr. générale
9 avril 2002
Français
Original: anglais

Cinquante-sixième session
Points 130 et 133 de l'ordre du jour

Rapport du Secrétaire général sur les activités du Bureau des services de contrôle interne

Aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Audit d'un contrat concernant la prestation de services d'aérodrome à la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo

Note du Secrétaire général*

1. Conformément aux résolutions 48/218 B et 54/244 de l'Assemblée générale, en date respectivement du 29 juillet 1994 et du 23 décembre 1999, le Secrétaire général a l'honneur de présenter à l'Assemblée générale, pour examen, le rapport ci-joint, qui lui a été transmis par le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne, et qui porte sur l'audit d'un contrat relatif à la prestation de services d'aérodrome à la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo.

2. Le Secrétaire général prend note des constatations du Bureau des services de contrôle interne et souscrit de façon générale aux recommandations qu'il a faites. Celles-ci devraient permettre au Département des opérations de maintien de la paix et au Bureau des services centraux d'appui de mieux satisfaire les besoins opérationnels des missions.

* Le présent rapport a été demandé par la Cinquième Commission (A/56/713/Add.1) après la date limite de soumission des documents pour la reprise de la cinquante-sixième session.

02-32251 (F) 070502 080502

Rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'audit d'un contrat concernant la prestation de services d'aérodrome à la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo

Résumé

Au cours des mois d'août et septembre 2001, le Bureau des services de contrôle interne a effectué un audit d'un projet de contrat concernant la prestation de services d'aérodrome à la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC), dont le montant se chiffrait à 34 millions de dollars. Le Bureau a conclu que l'objectif du Département des opérations de maintien de la paix, à savoir conclure rapidement un marché relatif à des services d'aérodrome pour répondre aux besoins opérationnels urgents de la Mission, n'avait pas été atteint. Ce résultat est essentiellement dû au fait que les consultations entre la MONUC et la Division de l'administration et de la logistique des missions du Département lors de l'établissement du cahier des charges ont été insuffisantes, et au fait que la Division n'a pas défini les modalités relatives à l'établissement d'un « contrat d'approvisionnement conditionnel ». En conséquence, alors que le contrat a été attribué le 28 mars 2001, en novembre 2001 le fournisseur n'avait toujours pas commencé à fournir de services, de longues négociations ayant eu lieu après l'adjudication. Par voie de conséquence, la MONUC a continué d'exploiter son importante flotte d'aéronefs dans des conditions de sécurité très précaires, que le Département des opérations de maintien de la paix considère inacceptables.

Contrairement aux pratiques de l'Organisation en matière d'externalisation, la décision du Département d'avoir recours à l'externalisation des services d'aérodrome destinés à la MONUC n'a pas été étayée par une analyse coût-efficacité. Le Bureau des services de contrôle interne craint qu'en l'absence de toute garantie quant à la rentabilité de telles décisions, l'Organisation ne soit conduite à conclure des marchés très coûteux ou peu rentables, qui pourraient se traduire pour elle par des pertes.

L'audit a fait apparaître plusieurs incohérences et a montré que des erreurs avaient été commises lors de l'évaluation technique des propositions, ce qui peut faire douter de la capacité de la Division de l'administration et de la logistique des missions d'établir des cahiers des charges détaillés et d'évaluer des propositions techniques complexes ayant trait à des services aéronautiques. Les incohérences constatées et les erreurs commises lors de l'évaluation technique, dont la conséquence est peut-être la sélection d'un fournisseur plus disant que les autres, montrent qu'il est nécessaire de renforcer la capacité de la Division de s'acquitter de tâches aussi complexes. La capacité de la Division d'évaluer les propositions aurait été mise à plus grande épreuve si davantage de soumissionnaires avaient répondu à l'invitation à soumissionner. De l'avis du Bureau des services de contrôle interne, la Division aurait intérêt à engager des experts extérieurs pour établir les cahiers des charges et évaluer les propositions concernant les contrats liés aux activités aéronautiques, chaque fois que cela s'avère nécessaire.

Pour être en mesure de s'acquitter de tâches aussi complexes, la Division de l'administration et de la logistique des missions doit concevoir et mettre en place des mécanismes contractuels appropriés. Elle doit notamment formuler des clauses de dédommagement claires, pour s'assurer que les services essentiels sont fournis aux missions conformément au calendrier des opérations.

Le Bureau des services de contrôle interne a fait un certain nombre de recommandations, dont les suivantes :

a) Le Département des opérations de maintien de la paix devrait veiller à ce que la rentabilité de ses décisions d'externalisation soit bien étayée, pièces justificatives à l'appui, conformément aux politiques et procédures de l'Organisation;

b) La Division de l'administration et de la logistique des missions devrait déterminer les besoins opérationnels des missions en consultation avec les missions concernées;

c) La Division de l'administration et de la logistique des missions et la Division des achats devraient définir clairement la portée des services requis et les dispositions contractuelles correspondantes dans les invitations à soumissionner, afin d'éviter toute ambiguïté et tout retard connexe pouvant avoir des conséquences néfastes sur le fonctionnement de la mission;

d) La Division de l'administration et de la logistique des missions devrait envisager d'engager les services de consultants ou d'experts, en faisant notamment appel à des entités spécialisées du système des Nations Unies, pour qu'ils établissent les cahiers des charges et réalisent les évaluations techniques concernant les projets complexes;

e) La Division de l'administration et de la logistique des missions devrait tirer les leçons de cette affaire et concevoir des stratégies appropriées pour satisfaire de façon efficace les besoins opérationnels urgents des missions.

Le Département des opérations de maintien de la paix a fait savoir au Bureau des services de contrôle interne que, compte tenu des observations et recommandations contenues dans le rapport d'audit, ainsi que des observations formulées par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires dans son rapport (A/56/845), il avait décidé de remédier à la situation en lançant un nouvel appel d'offres dès que possible.

Table des matières

		Paragraphes	Page
I.	Introduction	1–2	5
II.	Justifications données par le Département des opérations de maintien de la paix concernant la conclusion du contrat	3–7	5
III.	Établissement du cahier des charges	8–17	6
	A. Insuffisance des consultations entre la Division de l'administration entre la Division de l'administration et de la logistique des missions et la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo	8–10	6
	B. Manque de clarté concernant l'étendue des services et les dispositions contractuelles correspondantes	11–15	7
	C. Absence d'une demande de fourniture de biens ou services certifiée	16–17	9
IV.	Évaluation technique des soumissions	18–34	9
	A. Nécessité de faire connaître les critères d'évaluation technique	18	9
	B. Critères d'évaluation technique adoptés	19	10
	C. Évaluation technique initiale	20–22	10
	D. Erreurs et anomalies dans l'évaluation technique révisée	23–33	11
	E. Nécessité d'engager des experts externes	34	14
V.	Aptitude de la Division de l'administration et de la logistique des missions à répondre à des besoins opérationnels urgents	35–37	15
VI.	Recommandations	38–55	16

I. Introduction

1. En mai 2000, la Division de l'administration et de la logistique des missions du Département des opérations de maintien de la paix a indiqué à la Division des achats du Bureau des services centraux d'appui qu'il était nécessaire de conclure un marché concernant la fourniture de services d'aérodrome[1] à la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC). La Division des achats a adressé une invitation à soumissionner à 23 sociétés dans le monde entier. En décembre 2000, la Division de l'administration et de la logistique des missions et la Division des achats ont décidé de suspendre le processus d'achat, compte tenu du fait que les parties belligérantes en République démocratique du Congo étaient incapables de conclure un cessez-le-feu. Toutefois, le 6 février 2001, le Département des opérations de maintien de la paix a demandé à la Division des achats d'obtenir, de la part des cinq sociétés qui avaient répondu à l'invitation à soumissionner de mai 2000, de nouvelles offres plus compétitives et définitives. Le Département justifiait sa demande par le fait que le changement soudain de dirigeant en République démocratique du Congo offrait de nouvelles perspectives pour la MONUC, qui pourrait être appelée à surveiller la démobilisation des combattants. Le 7 février 2001, le Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui a indiqué au Département que, compte tenu de l'urgence opérationnelle, il serait souhaitable de lancer un appel d'offres restreint, en donnant aux soumissionnaires potentiels un délai de réponse bref.

2. Le 8 février 2001, la Division des achats a adressé une nouvelle invitation à soumissionner aux cinq fournisseurs qui avaient répondu à la première invitation. Après avoir fourni des éclaircissements et apporté des modifications, la Division des achats a reçu, avant la date limite qui était fixée au 27 février 2001, trois offres de la part des cinq fournisseurs. Entre le 1er et le 22 mars 2001, la Division de l'administration et de la logistique des missions a effectué deux évaluations techniques, avant de recommander l'acceptation de l'offre du soumissionnaire A qui était, selon elle, la seule proposition acceptable. Le 27 mars 2001, la Division des achats a présenté le dossier au Comité des marchés du Siège, auquel elle a demandé conseil concernant l'octroi au soumissionnaire A d'un contrat d'un an (avec option de renouvellement pour quatre périodes d'une année), conformément à la règle de gestion financière 110.21 prévoyant l'attribution d'un marché au soumissionnaire qualifié le moins-disant. Le 28 mars 2001, le Comité a recommandé que le marché, d'un montant ne devant pas dépasser 34 223 412 dollars, soit conclu avec le soumissionnaire A pour une période d'une année. Après de longues négociations avec l'adjudicataire (le soumissionnaire A), le contrat a été signé en novembre 2001. Le Bureau des services de contrôle interne a réalisé le présent audit au cours des mois d'août et septembre 2001. Le rapport d'audit a été établi en tenant compte des observations formulées par le Département des opérations de maintien de la paix et par le Bureau des services centraux d'appui, dont les observations figurent en italique dans le présent document.

II. Justifications données par le Département des opérations de maintien de la paix concernant la conclusion du contrat

3. Selon une étude faite en avril 2000 par le Conseiller militaire, Département des opérations de maintien de la paix, alors que les opérations aériennes et services d'aérodrome étaient indispensables au déploiement de contingents dans la zone d'opérations de la MONUC, les pays fournissant des contingents n'étaient guère disposés à fournir ces services. Le Conseiller militaire a recommandé que la Division de l'administration et de la logistique des missions examine la possibilité d'obtenir des services d'aérodrome auprès d'un fournisseur, même si, compte tenu du temps nécessaire à la passation des marchés, l'exercice devait retarder de quatre à six mois le déploiement des troupes. La première invitation à soumissionner, publiée en mai 2000, faisait suite à la recommandation du Conseiller militaire.

4. En janvier 2001, le Groupe du transport aérien de la Division a estimé que l'Organisation des Nations Unies devait recruter du personnel d'appui au sol compétent pour appuyer les opérations aériennes de la MONUC avant que commence le déploiement des contingents. Elle a toutefois estimé que, compte tenu du fait que les délais de recrutement pratiqués par l'Organisation des Nations Unies ne permettraient pas de respecter le calendrier envisagé dans le nouveau concept d'opérations de la MONUC[2] et que le

Département n'avait pas été en mesure d'obtenir ces services des pays fournisseurs de contingents, la seule solution viable serait de conclure un marché de services.

5. Le Bureau des services de contrôle interne a noté que, selon les pratiques de l'Organisation en matière d'externalisation (voir A/53/818), le recours à l'externalisation se justifie dans quatre cas : a) l'Organisation a besoin de compétences techniques qui lui font normalement défaut, notamment dans des domaines spécialisés ou faisant appel à des technologies de pointe, ou doit acquérir la souplesse nécessaire pour s'adapter rapidement aux changements; b) elle souhaite faire des économies; c) elle entend recevoir des prestations d'un meilleur rapport coût-efficacité et dans des délais plus courts; et d) elle doit assurer des activités ou des services pendant une période limitée. Dans un rapport ultérieur du Secrétaire général (A/55/301), il est indiqué que quatre critères précis doivent être considérés lorsqu'il s'agit de décider si une activité de l'Organisation peut ou non être entièrement ou même partiellement externalisée, à savoir : a) rentabilité et efficacité; b) sécurité et sûreté; c) respect du caractère international de l'Organisation; et d) respect rigoureux des procédures et modalités d'achat. En outre, l'externalisation n'est possible que si les quatre critères sont réunis et si le choix de l'externalisation est dans l'intérêt général de l'Organisation.

6. De l'avis du Bureau des services de contrôle interne, la décision du Département de se procurer les services requis auprès d'un fournisseur plutôt que de recruter du personnel d'appui au sol pour la MONUC est conforme aux critères énoncés dans le document A/53/818, dans la mesure où l'Organisation ne disposait alors pas des compétences techniques nécessaires; où il a été jugé préférable de faire appel à des compétences extérieures compte tenu de la situation potentiellement instable dans la zone de la Mission; et où ces services étaient requis dans des délais très courts. Toutefois, le Département n'a pas calculé le rapport coût-efficacité de l'externalisation. Faute de s'assurer de la rentabilité de telles opérations, les décisions d'externalisation peuvent conduire l'Organisation à conclure des contrats coûteux ou peu rentables, qui risquent de se traduire pour elle par des pertes.

7. *Le Département des opérations de maintien de la paix a fait observer que nombre de ses décisions ne peuvent être fondées sur une évaluation coût-efficacité effectuée selon la méthode habituelle de comparaison des coûts entre l'externalisation et d'autres options. Il a donc été procédé à une étude de gestion des risques, qui a consisté à comparer les risques encourus par la Mission s'il n'était pas fait appel aux services en question aux risques qu'il y avait à obtenir de tels services*. De l'avis du Bureau des services de contrôle interne, le Département devrait établir une analyse coût-efficacité à l'appui de ses décisions d'externalisation, de façon que l'Organisation n'ait pas recours à un personnel contractuel pléthorique pour s'acquitter de tâches qui pourraient être exécutées par du personnel des Nations Unies ou par du personnel militaire, pour un coût bien inférieur.

III. Établissement du cahier des charges

A. Insuffisance des consultations entre la Division de l'administration et de la logistique des missions et la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo

8. Le Bureau du service de contrôle interne (BSCI) a constaté que la Division de l'administration et de la logistique des missions et la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) ne s'étaient pas suffisamment consultées l'une l'autre au moment de l'établissement du cahier des charges. D'après la Division, l'ONU devait se procurer auprès d'un entrepreneur un ensemble complet de services d'aérodrome, mais la MONUC considérait quant à elle que de nombreux services étaient déjà assurés ou pouvaient l'être par son contingent sud-africain et/ou par la Section du contrôle des mouvements, à un moindre coût. L'auditeur résident du BSCI auprès de la MONUC a constaté que la Mission contestait l'utilité de nombre des services prévus dans le cahier des charges, alors que le marché avait déjà été attribué au soumissionnaire A, le 28 mars 2001. Lors d'une réunion tenue le 11 avril 2001 à Kinshasa, la MONUC avait fait savoir aux représentants de l'entrepreneur que des services évalués à quelque 14,8 millions de dollars (sur un total

de 34,2 millions de dollars, soit 43 % du montant du marché) n'étaient pas nécessaires. Les réserves émises par la Mission au sujet du marché découlaient de l'analyse selon laquelle puisque aucun contrat n'avait été conclu avant le déploiement des observateurs militaires, il n'y avait peut-être pas de raisons de le faire après. Le Département des opérations de maintien de la paix était lui préoccupé par le fait que plus d'une trentaine d'avions de l'ONU effectuaient régulièrement des vols dans la zone de la mission dans des conditions de sécurité qui n'étaient apparemment guère satisfaisantes; mais la MONUC ne semblait pas pour sa part percevoir l'utilité d'un contrat. Plusieurs mois après l'attribution du marché, le Département a envoyé des messages chiffrés à la Mission, avant de déléguer sur place des responsables de haut rang, afin de convaincre la MONUC de la nécessité d'engager l'entrepreneur pour qu'il fournisse les services en question.

9. Toutefois, en août 2001, après que la Section des transports de la Division de l'administration et de la logistique des missions eut envoyé un représentant dans la zone de la mission, la MONUC est revenue sur sa position et a établi un plan détaillé aux termes duquel l'entrepreneur devait fournir la plupart des services par tranches, comme il était envisagé dans le contrat proposé. Le BSCI estime que si le contrat n'a été signé qu'en novembre 2001, c'est en partie à cause du manque de communication entre le Département des opérations de maintien de la paix et la MONUC, un problème qui aurait pu être évité si des consultations plus approfondies avaient eu lieu au moment de l'établissement du cahier des charges, avant l'émission de l'invitation à soumissionner. Ainsi, malgré le caractère pressant de la situation, comme il ressortait de la résolution 1341 (2001) du Conseil de sécurité en date du 22 février 2001, et les graves préoccupations de la Division au sujet de la sécurité des opérations aériennes de la Mission, celle-ci a continué de conduire des opérations aériennes sans que les conditions de sécurité soient réunies et les normes respectées et alors même que le marché était attribué depuis plus de six mois.

10. *Le Département des opérations de maintien de la paix a expliqué que le problème ne tenait pas nécessairement au fait qu'il n'y avait pas eu suffisamment de consultations avec la MONUC, mais plutôt au fait que le Département n'avait pas mesuré à quel point certains fonctionnaires clefs au sein de la MONUC étaient opposés à ce marché*. Le BSCI estime que le but des consultations doit être précisément de permettre aux missions et le Département des opérations de maintien de la paix de prendre connaissance de leurs points de vue respectifs de manière que la solution retenue soit celle qui convient le mieux aux besoins des missions. De la sorte, on éviterait aussi que les missions aient le sentiment de se voir imposer des contrats par le Siège.

B. Manque de clarté concernant l'étendue des services et les dispositions contractuelles correspondantes

11. Aux divergences de vues entre la Division de l'administration et de la logistique des missions et la MONUC s'ajoutait un autre problème : le manque de clarté concernant les services faisant l'objet du marché et les dispositions contractuelles correspondantes. D'après la teneur de l'invitation à soumissionner et des changements qui y ont été apportés et d'après les précisions données par la Division des achats aux soumissionnaires potentiels, les conditions énoncées dans le cahier des charges étaient fermes (sauf pour ce qui était du contrôle de la circulation aérienne dans tous les aérodromes ainsi que des services à assurer sur l'aérodrome de Bangui, puisqu'il s'agissait de services optionnels pouvant ou non être confiés à l'adjudicataire). Or les fonctionnaires du Département des opérations de maintien de la paix ont indiqué au BSCI qu'il s'agissait d'un contrat d'approvisionnement conditionnel à prix fermes qui donnait la possibilité à la MONUC de ne retenir, parmi tout un éventail de services offerts, que ceux dont elle aurait besoin.

12. Il est ressorti de l'examen du BSCI que la Division de l'administration et de la logistique des missions n'avait pas clairement fait savoir qu'elle souhaitait conclure un contrat d'approvisionnement conditionnel, si bien que les soumissionnaires semblaient avoir compris, d'après le cahier des charges, que la soumission serait valable pour tous les lots du marché. Le BSCI estime qu'un contrat d'approvisionnement conditionnel devrait explicitement laisser à l'Organisation toute latitude de faire appel à l'entrepreneur ou à toute autre personne ou entité pour obtenir les services, quels qu'ils soient, indiqués dans le cahier des charges. Or, cette condition n'était pas précisée dans l'invitation à soumissionner.

Lorsqu'elle a fait sa présentation au Comité des marchés du Siège, la Division des achats n'a pas précisé qu'il s'agissait d'un contrat d'approvisionnement conditionnel et, d'après les minutes du Comité, ce n'était pas non plus ce que celui-ci avait compris. Le 30 mars 2001, la Division des achats a publié un avis d'adjudication dans lequel elle a demandé à l'entrepreneur de commencer à exécuter le marché dans tous les lieux sauf à Bangui, sans préciser quels services exactement devaient être fournis dans chacun. Il ressortait clairement de ces instructions qu'il s'agissait d'un contrat global portant sur tous les éléments du cahier des charges, à l'exception des options. En outre, en juin 2001, à l'occasion d'une rencontre organisée avec le personnel de la MONUC, l'équipe d'exécution de l'entrepreneur a indiqué à la Mission que tous les services énumérées dans le cahier des charges seraient exécutés exclusivement par lui.

13. Le BSCI a constaté qu'à la fin du mois de juin 2001 (c'est-à-dire trois mois après l'adjudication du marché), la question de savoir si les services énumérés dans le cahier des charges seraient ou non assurés exclusivement par l'entrepreneur n'était pas claire dans l'esprit du chef des opérations aériennes de la MONUC. Le 16 juillet 2001, le Département des opérations de maintien de la paix a fait savoir (pour la première fois) à la MONUC qu'elle pourrait faire son choix parmi un éventail de services, compte tenu de la situation dans chaque aérodrome, et qu'elle n'aurait à régler que les services qu'elle aurait spécifiquement demandés. De l'avis du BSCI, cette précision était en contradiction avec les instructions données le 30 mars 2001 par la Division des achats, selon lesquelles l'entrepreneur était prié de commencer à exécuter le marché dans tous les lieux à l'exception de Bangui. À ce moment-là, il était évident que la MONUC risquait d'annoncer ultérieurement qu'elle n'avait pas besoin de tous les services dans certains aérodromes. Si tel avait été le cas, l'Organisation se serait trouvée dans une situation où elle aurait pu être tenue de payer, pour rien, des frais d'exécution qui auraient pu se monter à 2,6 millions de dollars. De fait, après la signature du contrat, en novembre 2001, l'entrepreneur a adressé une facture d'un montant de 1,8 million de dollars au titre des frais d'exécution encourus jusqu'en juillet 2001. Du fait de la lettre de la Division des achats datée du 30 mars 2001, ces frais, une fois vérifiés et confirmés, seraient devenus exigibles même en l'absence de la signature d'un contrat entre les parties.

14. Malgré les précisions apportées par le Département, à savoir que la MONUC pouvait faire son choix parmi les services offerts par l'entrepreneur, ce dernier, lors des négociations postérieures à l'adjudication, a contesté la latitude dont disposait la Mission à cet égard. Dans une lettre datée du 9 août 2001, l'entrepreneur a affirmé que l'invitation à soumissionner et la soumission qu'il avait présentée portaient sur tous les lots du marché et que, d'après l'invitation à soumissionner, l'ONU ne pouvait employer son propre personnel que dans les cas où l'entrepreneur n'assurerait pas les services d'une façon satisfaisante. Plus précisément, l'entrepreneur contestait le fait que la MONUC se charge du centre des opérations aéroportuaires, un service qui figurait dans le cahier des charges. L'entrepreneur refusait d'accepter une clause qui permettait à la MONUC d'engager d'autres personnes ou une autre entité pour assurer les services en question. Ces dissensions ont entraîné un retard dans la signature du contrat, si bien qu'alors que le Comité des marchés du Siège avait approuvé l'adjudication en mars 2001 sur la base d'un nouvel appel d'offres limité qui se justifiait compte tenu de l'urgence de la décision à prendre, huit mois plus tard la MONUC continuait d'exploiter une flotte importante dans des conditions qui, selon le Département des opérations de maintien de la paix, présentaient des risques beaucoup trop élevés.

15. L'un des enseignements à tirer des problèmes rencontrés dans cette affaire est que toutes les parties intéressées doivent bien se mettre d'accord, avant que ne soit lancée l'invitation à soumissionner, sur l'éventail des services demandés et sur les arrangements contractuels correspondants. Il faut y veiller tout particulièrement lorsque la Division de l'administration et de la logistique des missions lance la procédure d'achat au nom des missions. Il importe aussi de s'assurer que les services faisant l'objet du contrat sont clairement décrits dans l'invitation à soumissionner de façon à éviter au maximum, voire complètement, des négociations postadjudication prolongées qui risquent de nuire à des opérations critiques sur le terrain. *Le Département des opérations de maintien de la paix a indiqué qu'il avait tiré des enseignements de l'affaire en ce qui concernait la définition des services demandés et qu'il mettait actuellement au point un modèle de cahier des charges. Le Bureau des services centraux d'appui a indiqué qu'à l'avenir, la Division des achats travaillerait en collaboration plus étroite avec la Division de*

l'administration et de la logistique des missions afin d'établir avec précision le cahier des charges et de définir clairement les dispositions contractuelles.

C. Absence d'une demande de fourniture de biens ou services certifiée

16. En vertu des procédures établies, le service demandeur doit remettre à la Division des achats une demande certifiée de biens ou services afin que celle-ci puisse prendre les dispositions voulues. La certification des demandes par le fonctionnaire habilité est un mécanisme de contrôle interne qui permet de s'assurer a) que seuls sont achetés des biens et services dont l'Organisation a besoin; et b) que les crédits nécessaires à l'achat sont disponibles. Le BSCI a constaté que la Division de l'administration et de la logistique des missions n'avait présenté la demande de fourniture qu'une fois l'adjudication faite. En outre, la Division des achats avait demandé à l'adjudicataire de commencer à exécuter le contrat, ce qui pouvait engager la responsabilité de l'ONU à auteur de 2,6 millions de dollars, sans que la Division de l'administration et de la logistique des missions ait présenté une demande de fourniture certifiée.

17. *Le Bureau des services centraux d'appui a expliqué que le règlement financier de l'ONU donnait certes raison au BSCI mais qu'il fallait tenir compte de la nature des opérations de maintien de la paix et qu'en raison du temps nécessaire pour préparer une mission et obtenir l'approbation du Conseil de sécurité puis l'approbation des organes délibérants chargés du budget, on pouvait pratiquement être certain que les achats ne seraient pas effectués dans les délais voulus. Le Département des opérations de maintien de la paix a précisé que son temps de réaction serait considérablement accru si avant toute opération d'achat il lui fallait obtenir une demande de fourniture certifiée, comme l'exigeait le BSCI*. Le BSCI a appelé l'attention du Bureau des services centraux d'appui et du Département sur le rapport qu'il a présenté à l'Assemblée générale au sujet de l'examen de la mise en oeuvre de la réforme des achats (A/52/813), dans lequel il recommandait des méthodes à suivre pour éviter que le Siège ne réponde avec retard aux besoins des nouvelles missions. Dans ce rapport, le BSCI a proposé que les procédures de contrôle prévues par le système intégré de gestion soient modifiées afin que les étapes initiales puissent être engagées, avant l'approbation du budget et l'allocation de crédits, dans les cas où les demandes de fourniture de biens ou de services répondant à des besoins urgents sont certifiées telles. La Division des achats pourrait ainsi rapidement engager la procédure, sans prendre d'engagement financier auprès des fournisseurs tant que les autorisations financières ne sont pas données. Le BSCI estime que la certification des demandes de fourniture par un fonctionnaire dûment habilité – avant la publication officielle des invitations à soumissionner ou des appels d'offre – constitue un mécanisme de contrôle interne qui doit être respecté.

IV. Évaluation technique des soumissions

A. Nécessité de faire connaître les critères d'évaluation technique

18. D'après le *Manuel des achats*, le système de notation utilisé pour procéder à l'évaluation technique des offres et des soumissions doit être établi avant que les invitations à soumissionner ou les appels d'offre soient communiqués aux fournisseurs. Le BSCI a relevé que la Division de l'administration et de la logistique des missions avait établi un système de notation aux fins de l'évaluation technique des soumissions, mais que celui-ci n'avait pas été remis à la Division des achats avant l'émission de l'invitation à soumissionner. Il était par ailleurs difficile d'établir si le système de notation avait été mis au point avant le lancement de l'invitation à soumissionner ou après l'ouverture des plis. Dans l'invitation à soumissionner, la Division des achats avait indiqué, dans l'ordre alphabétique, un certain nombre de « facteurs d'évaluation », mais le BSCI estimait que ces facteurs avaient un caractère trop général et ne permettaient pas de savoir avec précision en fonction de quels paramètres et de quelles priorités les soumissions seraient classées. À cet égard, le BSCI a appelé l'attention de la Division des achats sur le paragraphe 59 de son rapport relatif à l'examen des pratiques de l'ONU en matière d'externalisation (A/51/804), dans lequel il recommandait que les invitations à soumissionner soient assorties de critères d'évaluation afin de garantir l'intégrité de la procédure. Il était d'avis que l'indication de critères plus précis dans les invitations mêmes, d'une part, permettrait d'accroître la transparence de l'évaluation technique et,

d'autre part, permettrait aux soumissionnaires de présenter des offres répondant mieux aux priorités et aux besoins de l'Organisation.

B. Critères d'évaluation technique adoptés

19. La Division de l'administration et de la logistique des missions avait établi une matrice des critères techniques d'après lesquels devaient être jugées les soumissions. Cette matrice comprenait 25 domaines d'évaluation chacun divisé en sous-domaines auxquels étaient affectés des points. Pour être jugées conformes sur le plan technique, les soumissions devaient obtenir un minimum de 70 % des points dans chacun des 25 domaines d'évaluation. Le nombre de points maximal pour l'ensemble des 25 domaines était de 2 385, un chiffre qui a ultérieurement été porté à 2 465 par suite de l'augmentation du nombre de terrains d'aviation.

C. Évaluation technique initiale

20. À la date de clôture de l'invitation à soumissionner, à savoir le 27 février 2001, trois soumissions avaient été présentées respectivement par les soumissionnaires A, B et C. La Division des achats avait conservé les documents à caractère commercial et envoyé des copies des offres techniques à la Division de l'administration et de la logistique des missions afin qu'elle les évalue. Le 1er mars 2001, cette dernière a fait connaître à la Division des achats le résultat de l'évaluation technique à laquelle elle avait procédé :

a) Le soumissionnaire A était le seul dont l'offre était entièrement conforme aux spécifications puisqu'il obtenait 2 217 points sur 2 385, soit 92,9 % du total;

b) Le soumissionnaire B recueillait 1 974 points sur un maximum de 2 385 (soit 82,7 %). Il obtenait donc un résultat supérieur au minimum acceptable de 70 % (1 670 points), mais des précisions devaient lui être demandées dans plusieurs domaines (contrôle du trafic aérien, secours en cas d'urgence ou d'accident, avitaillement et contrôle de gestion, notamment);

c) Le soumissionnaire C n'obtenait que 1 248 points sur 2 385 (soit 52,3 %) et par conséquent ne pouvait être retenu.

21. Après avoir reçu l'évaluation technique de la Division de l'administration et de la logistique des missions, la Division des achats lui a remis le relevé des prix du soumissionnaire B concernant le contrôle du trafic aérien (celui-ci proposait dans ce secteur d'établir ses factures sur la base du prix de revient majoré), afin qu'elle puisse déterminer si ces éléments d'information auraient une incidence sur l'évaluation technique. Dans sa réponse, adressée le 2 mars 2001, la Division a fait les observations suivantes : a) il fallait savoir avec précision quelle offre faisait le soumissionnaire B dans le secteur du contrôle du trafic aérien (y compris le coût des services et les compétences du personnel) avant d'attribuer le marché; b) en l'absence de précisions, le soumissionnaire A était le seul dont l'offre était conforme sur le plan technique.

22. La Division des achats estimait toutefois que les conclusions de la Division de l'administration et de la logistique des missions n'étaient pas tenables d'un point de vue commercial, pour plusieurs raisons : a) l'écart de prix entre la soumission A et la soumission B était de 24,5 millions de dollars; b) les deux soumissionnaires recueillaient chacun, sur le plan technique, un score bien supérieur au niveau minimum de 70 %; et c) le soumissionnaire B avait fait savoir qu'il ne pouvait présenter de proposition pour le contrôle du trafic aérien car le cahier des charges ne donnait pas suffisamment d'indications. Le 6 mars 2001, la Division des achats a remis à la Division de l'administration et de la logistique des missions copie d'un récapitulatif des prix proposés par les soumissionnaires A et B pour l'ensemble du cahier des charges. La Division de l'administration et de la logistique des missions a conclu de l'examen de ce récapitulatif que l'offre du soumissionnaire B était inférieure de quelque 24,5 millions de dollars à celle du soumissionnaire A, même compte tenu du fait que certains services (notamment le contrôle du trafic aérien et la formation à l'extérieur) n'étaient pas compris dans la soumission B. Estimant qu'aucun des deux soumissionnaires ne donnait suffisamment d'informations, la Division de l'administration et de la logistique des missions a demandé à la Division des achats d'obtenir un certain nombre de précisions auprès des trois soumissionnaires. Ces renseignements

supplémentaires ont été reçus avant le 20 mars 2001 et transmis pour évaluation à la Division de l'administration et de la logistique des missions.

D. Erreurs et anomalies dans l'évaluation technique révisée

23. La Division de l'administration et de la logistique des missions a revu son évaluation technique du 1er mars 2001 compte tenu des précisions et des renseignements supplémentaires apportés par les soumissionnaires. À l'issue de cette deuxième évaluation, datée du 22 mars 2001, le soumissionnaire A, qui réalisait un total de 2 287 points sur un maximum de 2 465 (soit 92,8 %) demeurait le seul dont l'offre était jugée conforme sur le plan technique. Le soumissionnaire B voyait son résultat total diminuer sensiblement puisqu'il passait de 1 974 à 1 639 points (soit un résultat de 66,8 %). Les résultats du soumissionnaire B étant tombés en deçà du niveau minimum de 70 %, la Division a jugé sa soumission non conforme sur le plan technique.

24. Étant donné que l'offre du soumissionnaire B était beaucoup moins chère[3] que celle du soumissionnaire A et que la Division de l'administration et de la logistique des mission avait réévalué la soumission B sur le plan technique, le BSCI a jugé nécessaire d'examiner de près la nouvelle évaluation technique. Le rapport d'évaluation technique contenait une description des spécifications techniques, le détail des points accordés à chaque soumissionnaire et des explications concernant la manière dont chacun des éléments techniques pris en considération avait été noté. Lors de son examen, le BSCI a relevé un certain nombre d'erreurs et d'anomalies dans les considérations sur lesquelles la Division s'était appuyée pour faire passer de 1 974 points (83,4 %) à 1 639 points (66,8 %) les résultats de l'évaluation technique de la soumission B.

1. Dotation en personnel, supervision et contrôle de gestion

25. Le soumissionnaire B avait fourni les renseignements voulus concernant la dotation en effectifs, la supervision et le contrôle de gestion pour chacun des sept aérodromes; or, dans son rapport d'évaluation, la Division indiquait que le soumissionnaire n'avait donné des renseignements que pour cinq aérodromes. À l'évidence, elle n'avait pas tenu compte du fait que parmi les renseignements supplémentaires apportés par le soumissionnaire B le 19 mars 2001, figuraient des tableaux d'effectifs détaillés pour chacun des sept aérodromes. *La Division de l'administration et de la logistique des missions a expliqué qu'en ce qui concernait les effectifs, ce qui l'intéressait, c'était de savoir si l'effectif proposé était conforme aux exigences globales, le nombre d'aérodromes n'entrant pas en ligne de compte.* Le Bureau des services de contrôle interne estimait quant à lui que dans la mesure où des services devaient être assurés à chaque aérodrome, il convenait d'examiner les effectifs prévus pour chacun d'eux. La remarque qui figurait dans le rapport d'évaluation technique, à savoir que le soumissionnaire B n'avait remis d'informations que pour cinq aérodromes était objectivement fausse.

2. Mobilisation et commencement des opérations

26. Le tableau 1 indique les différents emplacements où le fournisseur était tenu de fournir des services conformément au cahier des charges[4] et aux dates stipulées pour chacun des aérodromes.

Tableau 1
Emplacement des aérodromes et dates stipulées pour les opérations dans le cahier des charges

Emplacement des aérodromes	*Date stipulée pour les opérations*
Kalemie	9 mars 2001
Goma	9 mars 2001
Kananga	23 mars 2001
Kisangani	6 avril 2001
Mbandaka	20 avril 2001

Le cahier des charges stipulait également que l'adjudicataire serait prêt à intervenir sur chaque site (mobilisation) dans les 10 jours civils à compter de la date de notification par l'Organisation des Nations Unies. En cas de retard au-delà de la date stipulée, il est prévu une clause de dédommagement au taux de 0,25 % de la valeur du contrat par jour de retard, jusqu'à concurrence de 10 % de cette valeur.

27. Les soumissionnaires A et B se sont engagés dans leurs propositions à respecter les dates stipulées dans le cahier des charges. Toutefois, ces dates ont entre-temps été remises en question par le retard intervenu dans

l'établissement du rapport d'évaluation technique qui a été achevé le 22 mars 2001. À la demande de la Division de l'administration et de la logistique des missions, la Division des achats avait envoyé le 16 mars 2001 une télécopie à tous les soumissionnaires pour leur demander notamment de présenter un plan de mobilisation accélérée et de confirmer que la mobilisation commencerait dès notification de l'adjudication (avant la signature du contrat) si l'Organisation des Nations Unies en faisait la demande. En réponse, le soumissionnaire A a accepté de commencer la mobilisation dès notification de l'adjudication mais n'a pas présenté de plan de mobilisation accélérée. Il a au contraire réitéré les délais indiqués dans la proposition originale, selon laquelle il assurerait une capacité opérationnelle minimale à partir des dates[5] indiquées dans le tableau 2 ci-dessous.

Tableau 2
Calendrier de mobilisation proposé par le soumissionnaire A

Emplacement de l'aérodrome	*Date stipulée pour les opérations*
Kalemie	9 jours à compter de la date d'adjudication
Goma	9 jours à compter de la date d'adjudication
Kananga	23 jours à compter de la date d'adjudication
Kisangani	36 jours à compter de la date d'adjudication
Mbandaka	50 jours à compter de la date d'adjudication

Dans sa réponse datée du 19 mars 2001, le soumissionnaire B a accepté de commencer la mobilisation avant la signature du contrat et a déclaré qu'après adjudication son plan de mobilisation initial respecterait toujours les dates stipulées. Il a également présenté un plan de mobilisation accélérée d'urgence avec un effectif limité opérant sept jours sur sept « à compter de 10 jours après l'adjudication ». Il s'est avéré qu'en préparant l'évaluation technique révisée, la Division de l'administration et de la logistique des missions a compris que cela signifiait que le soumissionnaire B ne commencerait pas la mobilisation dans un délai de 10 jours après avoir reçu notification de l'adjudication. L'évaluation technique de la proposition du soumissionnaire B a pâti de cette mauvaise interprétation apparente comme en témoigne le fait que la note qui lui a été attribuée pour le « commencement des opérations » a sensiblement été réduite, passant de 95 % à 20,3 % (c'est-à-dire 65 points sur les 320 qu'il était possible d'obtenir). *La Division de l'administration et de la logistique des missions a fait observer que le paragraphe 9.1 de la proposition du soumissionnaire B et les précisions que ce dernier avait données le 19 mars 2001 indiquaient que le soumissionnaire B ne commencerait pas la mobilisation jusqu'à 10 jours après avoir obtenu un contrat signé.* De l'avis du Bureau des services de contrôle interne, les observations de la Division étaient contraires à la réalité. Non seulement la Division a mal interprété les précisions fournies par le soumissionnaire B le 19 mars 2001, mais elle a aggravé l'erreur en faisant une mauvaise lecture du paragraphe 9.1 de la proposition du soumissionnaire B dans lequel il est dit clairement que ce dernier commencerait la mobilisation dès l'adjudication (et non pas après la signature). Par ailleurs, au paragraphe 9.2 de sa proposition, le soumissionnaire B avait garanti la mise en place d'une capacité opérationnelle minimale aux dates stipulées dans le cahier des charges. Son engagement à respecter les délais a été réitéré dans les précisions qu'elle a fournies le 19 mars 2001.

28. À cet égard, le Bureau des services de contrôle interne a noté une contradiction entre la « prescription » et la « base » sur laquelle la Division avait procédé à son évaluation technique. Bien que la « prescription » était que les opérations devaient commencer à la date stipulée pour chaque emplacement, la « base » d'octroi des points dépendait de l'interprétation par la Division du nombre de jours demandé par le soumissionnaire pour commencer la mobilisation. Cette distinction est importante parce que le commencement immédiat de la mobilisation ne se traduit pas nécessairement par la mise en place de la capacité opérationnelle à une date donnée et, réciproquement, quelque retard dans le commencement de la mobilisation n'empêche pas nécessairement de mettre en place la capacité opérationnelle à la date donnée. De l'avis du Bureau des services de contrôle interne, la Division n'a pas donné dans l'évaluation technique, l'assurance que cette distinction était clairement comprise. Les soumissionnaires A et B s'étaient tous les deux engagés à respecter les délais

indiqués dans le cahier des charges, mais la note du soumissionnaire B a été sensiblement réduite à cause de l'accent qui a été mis sur le commencement de la mobilisation au lieu du commencement des opérations.

29. En outre, les dates de commencement des opérations mentionnées dans le rapport d'évaluation technique pour le soumissionnaire B étaient erronées. Par exemple, le 22 mars 2001 était indiqué comme date stipulée pour Kalemie; de même, les opérations à Goma, Bangui et Kinshasa devaient commencer « immédiatement ». Cela était de toute évidence impossible puisque l'évaluation technique de la Division a été établie le 22 mars 2001 et la notification d'adjudication n'a été effectuée que le 30 mars 2001. Le rapport d'évaluation technique donnait l'impression que le soumissionnaire B n'avait pas reçu de points parce qu'il ne pouvait pas commencer les opérations à ces aérodromes avant l'adjudication.

3. Services de secours en cas d'urgence/d'accident

30. En ce qui concerne les dispositions concernant la fourniture de matériel approprié pour les services de secours en cas d'urgence/d'accident, il est indiqué dans le rapport d'évaluation technique que le soumissionnaire B fournissait deux unités de lutte contre l'incendie uniquement pour Kinshasa, et que les 10 restantes seraient fournies par l'Organisation des Nations Unies. Pour ce motif, le soumissionnaire B n'a obtenu que 10 points sur 30. La Division de l'administration et de la logistique des missions n'a pas tenu compte du fait que, conformément au cahier des charges, l'ONU était effectivement supposée fournir 10 unités de lutte contre l'incendie. Par ailleurs, il est indiqué dans le rapport d'évaluation technique que le plan du soumissionnaire B en ce qui concerne la formation aux secours en cas d'urgence/d'accident était « tout à fait conforme » et pourtant on ne lui a donné que 18 points sur 30 (soit 60 %, ce qui est inférieur au minimum de 70 %). *La Division de l'administration et de la logistique des missions a fait observer qu'à l'examen, il semblerait qu'au lieu de 18 points, aucun point n'aurait dû être attribué puisque le soumissionnaire B n'avait pas présenté de plan de formation.* De l'avis du Bureau des services de contrôle interne, la Division aurait dû veiller à la précision factuelle du rapport d'évaluation technique avant de le transmettre à la Division des achats.

4. Heures d'opération

31. Il semblerait que les précisions données aux soumissionnaires avant la date limite de présentation des propositions aient causé quelques confusions. Selon le cahier des charges, les heures d'opération de l'adjudicataire devraient être de 18 heures par jour, 7 jours sur 7, à l'exception des services de secours en cas d'urgence/d'accident à Kinshasa, qui devaient être assurés 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. L'un des soumissionnaires a demandé à la Division des achats de préciser si les services de secours en cas d'urgence/d'accident aux autres aérodromes seraient de 18 heures par jour, 7 jours sur 7 et également si cette disposition s'appliquait aussi aux services de contrôle de la circulation aérienne et aux services météorologiques. Selon les précisions que la Division des achats a donné par écrit le 16 février 2001, les services de secours en cas d'urgence/d'accident aux autres sites seraient assurés essentiellement 12 heures par jour, 7 jours sur 7 et les services de contrôle de la circulation aérienne et les services météorologiques seraient assurés suivant le même horaire. L'un des soumissionnaires a fait valoir que « ... le fait de limiter les services de secours en cas d'urgence/d'accident à 12 heures par jour, 7 jours sur 7 entraverait de nombreuses autres opérations aéroportuaires telles que l'avitaillement/reprise de carburant. Veuillez confirmer ... que toutes les fonctions y compris les services de secours en cas d'urgence/d'accident, les services de contrôle de la circulation aérienne et les services météorologiques ... seront assurés 18 heures par jour, 7 jours sur 7 ... à tous les emplacements... ». La Division des achats a, le 22 février 2001, donné par écrit les précisions ci-après : « La prestation de ces services 18 heures par jour, 7 jours sur 7 est confirmée. Toutefois, on s'attend à ce que la plupart des opérations soient menées pendant la journée, soit 12 heures par jour. L'adjudicataire devrait prendre des dispositions pour opérer 18 heures par jour, 7 jours sur 7 ». Dans les précisions qu'elle avait données précédemment le 16 février 2001, la Division des achats avait informé les soumissionnaires qu'il pourrait y avoir, à titre exceptionnel, des opérations nocturnes. Le 16 mars 2001 (soit plus de deux semaines après le délai fixé pour la présentation des propositions), la Division des achats a demandé aux soumissionnaires de confirmer que leur dotation en effectifs permettrait d'assurer des services de contrôle de la circulation aérienne, l'avitaillement des services médicaux d'urgence et des

services d'entretien par des équipes travaillant sur la base de 18 heures par jour, 7 jours sur 7.

32. À la date limite fixée pour le dépôt des propositions (27 février 2001), les précisions données par la Division des achats portaient à croire que les opérations seraient essentiellement menées pendant la journée, soit 12 heures par jour, et que les opérations nocturnes au-delà de 12 heures par jour, 7 jours sur 7 pourraient intervenir à titre exceptionnel, ce à quoi le fournisseur doit être prêt à faire face. Il semblait que la proposition du soumissionnaire B ait été fondée sur cette approche et que ce dernier offrait une capacité « limitée 18 heures par jour, 7 jours sur 7 ». Dans son rapport d'évaluation technique, la Division de l'administration et de la logistique des missions a indiqué qu'il semblait que le soumissionnaire B ne fournirait les services que 12 heures par jour, 7 jours sur 7 et, pour cette raison, on ne lui a attribué que 120 points sur 180 (66,6 %). Étant donné que la proposition du soumissionnaire A était sensiblement plus coûteuse que celle du soumissionnaire B, il semble que le soumissionnaire A ait établi ses plans sur la base de 18 heures par jour, 7 jours sur 7, bien que le cahier des charges et les précisions données par la suite indiquent clairement que le fonctionnement 18 heures par jour, 7 jours sur 7 pourrait intervenir « à titre exceptionnel ». *Le Département des opérations de maintien de la paix a fait observer qu'il n'y avait pas de doute qu'un fonctionnement 18 heures par jour, 7 jours sur 7 était nécessaire.* De l'avis du Bureau des services de contrôle interne, l'ambiguïté au sujet de la spécification de 18 heures par jour, 7 jours sur 7 a entraîné une confusion chez les soumissionnaires et pourrait se traduire par des dépenses inutiles pour l'Organisation du fait de la mise en place d'une capacité opérationnelle excessive.

5. Liste du matériel

33. Le cahier des charges stipule que l'adjudicataire fournit le matériel adéquat, tel que les ordinateurs, les instruments, les fournitures et produits consommables. Dans son rapport, la Division de l'administration et de la logistique des missions a indiqué que le soumissionnaire B n'avait pas présenté une liste de matériel pour aucun des aérodromes et elle ne lui a donc donné que 10 points sur 30 pour cette rubrique. Cependant le Bureau des services de contrôle interne a trouvé qu'au paragraphe 12 de la proposition technique du soumissionnaire B se trouve une liste de matériel pour chaque aérodrome. Cette liste était complétée par une autre liste de matériel (y compris des ordinateurs, des instruments, des fournitures et produits consommables pour une valeur de 1,9 million de dollars) pour chaque aérodrome, que le soumissionnaire B avait présentée le 11 mars 2001. *Le Département des opérations de maintien de la paix a fait observer que le soumissionnaire B ne proposait pas suffisamment de matériels spéciaux pour les services demandés*. De l'avis du Bureau des services de contrôle interne, ce qui a été dit dans le rapport d'évaluation technique concernant le fait que le soumissionnaire B n'avait pas fourni de liste de matériel pour aucun des aérodromes était de toute évidence contraire à la réalité.

E. Nécessité d'engager des experts externes

34. Les erreurs qui ont été commises dans le rapport d'évaluation technique qui contient plusieurs incohérences font douter de la capacité de la Division de l'administration et de la logistique des missions d'établir des cahiers des charges détaillés et d'évaluer des propositions techniques complexes ayant trait à des services aéronautiques. La Division peut s'être imposée certaines contraintes de temps afin de passer le marché rapidement. Toutefois, il importe de noter que la capacité de la Division d'évaluer des propositions techniques aurait été mise à plus grande épreuve si davantage de soumissionnaires avaient répondu à l'invitation à soumissionner. De l'avis du Bureau des services de contrôle interne, les incohérences et les erreurs commises lors de l'évaluation technique, dont la conséquence est peut-être la sélection d'un fournisseur plus disant que les autres, montrent qu'il est nécessaire de renforcer la capacité de la Division de s'acquitter de tâches aussi complexes. La Division aurait intérêt à s'assurer les services de consultants ou d'experts de l'Organisation de l'aviation civile internationale pour préparer les cahiers des charges et évaluer les propositions techniques complexes concernant les contrats liés aux activités aéronautiques.

V. Aptitude de la Division de l'administration et de la logistique des missions à répondre à des besoins opérationnels urgents

35. L'évaluation effectuée par le Bureau des services de contrôle interne fait apparaître que l'objectif de la passation rapide d'un marché relatif à la prestation de services d'aérodrome pour répondre aux besoins opérationnels urgents de la MONUC n'avait pas été atteint. Le nouvel appel d'offres restreint qui a été lancé pour des raisons d'urgence n'a pas entraîné une réduction des délais généralement requis pour l'obtention des services. Malgré l'accent mis par la Division sur la mobilisation immédiate du fournisseur (soumissionnaire A), les événements ultérieurs, dus essentiellement à un manque de clarté dans le cahier des charges, ont produit des résultats extrêmement décevants. Alors que la Division des achats avait demandé au fournisseur, le 30 mars 2001, de mobiliser du personnel pour toutes les localités, à l'exception de Bangui, celui-ci n'avait mobilisé que 27 agents internationaux et deux agents locaux au 31 août. De surcroît, les achats de matériel qu'il avait effectués étaient peu importants. En novembre 2001, la prestation des services n'avait pas encore été amorcée parce qu'aucun contrat n'avait été signé à cette date, et ce en dépit du fait que le Comité des marchés du Siège avait approuvé le dossier en lui accordant un rang de priorité élevé sept mois plus tôt.

36. De l'avis du Bureau, on peut tirer quelques enseignements de cette situation pour élaborer une stratégie efficace qui permettra de surmonter des obstacles opérationnels analogues à l'avenir. La Division de l'administration et de la logistique des missions et la Division des achats devraient prêter attention aux questions suivantes :

a) Les délais d'exécution enregistrés avant le début de la fourniture des services sur les divers lieux situés dans la zone de déploiement de la MONUC allaient de 17 à 59 jours à compter de la date de clôture fixée pour la réception des propositions. Or, on avait indiqué clairement aux soumissionnaires que les services ne seraient effectivement assurés qu'à partir de la date de la signature du contrat. Pour assurer le respect de la première date opérationnelle fixée au 9 mars 2001, on devait signer le contrat ce jour-là au plus tard, ce qui était très irréaliste étant donné les délais requis pour l'obtention des approbations et des autorisations préalables. Dans sa télécopie datée du 16 mars 2001 (avant l'attribution du marché), la Division des achats avait donné aux soumissionnaires l'assurance que, si l'Organisation des Nations Unies décidait en fin de compte de ne pas conclure un marché avec eux, elle rembourserait tout de même les frais de mobilisation. Pour que le Département des opérations de maintien de la paix puisse répondre de manière satisfaisante aux besoins opérationnels urgents de la Mission, il aurait fallu demander aux soumissionnaires de commencer à fournir les services aux dates indiquées dans l'invitation à soumissionner, en garantissant que l'Organisation rétribuerait tous les services assurés conformément aux conditions énoncées dans cette demande, même avant la signature d'un contrat en bonne et due forme[6]. Par conséquent, si les parties ne signaient pas un contrat ultérieurement, l'Organisation rembourserait le coût des services de toute nature qui lui auraient été effectivement fournis, jusqu'à la date à laquelle il a été décidé que le contrat ne serait pas signé. Les soumissionnaires devraient être disposés à accepter une telle modalité s'ils se rendent bien compte que l'invitation à soumissionner porte sur un contrat d'approvisionnement conditionnel;

b) En outre, la Division des achats et la Division de l'administration et de la logistique des missions pourraient être amenées à revoir leur position à l'égard des indemnisations pour tout retard imputable à l'entrepreneur. L'invitation à soumissionner stipulait que l'entrepreneur devait se mobiliser sur tous les sites dans un délai de 10 jours à compter de la date de notification de l'attribution du marché et que, en cas de retard quelconque, il serait astreint à payer des indemnités à raison d'un taux journalier de 0,25 % du montant du marché. Le fait de prévoir des pénalités de retard ne garantit pas que le calendrier d'exécution indiqué dans l'invitation à soumissionner sera respecté. Si l'on veut être sûr que des services absolument indispensables seront fournis dans les délais prescrits, il faudrait préciser dans l'invitation à soumissionner que l'entrepreneur doit fournir les services en question à la date limite indiquée avant même qu'un contrat en bonne et due forme ne soit signé, si nécessaire (comme indiqué au paragraphe 36 a) plus haut), et qu'il serait redevable de pénalités pour tout retard dans la fourniture des services.

37. *Le Département des opérations de maintien de la paix a fait observer que c'était surtout la MONUC – et non le fournisseur – qui avait fait obstacle à la mobilisation. Les retards enregistrés étaient dus au fait qu'elle n'était guère disposée à coopérer avec le fournisseur. Alors que le Siège avait publié l'avis d'adjudication, elle n'avait pas fait preuve de souplesse au niveau de la gestion pour tirer parti du contrat. Le Bureau des services centraux d'appui a fait remarquer que plusieurs enseignements fort utiles avaient été tirés de cette expérience et que la Division des achats s'emploierait, en collaboration étroite avec la Division de l'administration et de la logistique des missions, à concevoir des stratégies appropriées pour satisfaire de façon efficace les besoins opérationnels urgents des missions*.

VI. Recommandations

38. Le Bureau des services de contrôle interne a fait huit recommandations à l'issue de cet audit. Les observations reçues du Département des opérations de maintien de la paix et du Bureau des services centraux d'appui concernant la suite donnée aux recommandations sont récapitulées après chaque recommandation.

Recommandation 1

39. Le Département des opérations de maintien de la paix devrait veiller à ce que la rentabilité de ses décisions d'externalisation soit bien étayée, pièces justificatives à l'appui, conformément aux politiques et procédures en vigueur à cet égard (AP2001/79/5/1)*.

40. *Le Département des opérations de maintien de la paix a convenu qu'il devait fournir des pièces justificatives appropriées pour étayer ses décisions en matière d'externalisation. Il n'a cependant pas procédé à une analyse de rentabilité dans le cas présent puisqu'il n'y avait pas d'autre solution viable.* Cela dit, le Bureau est heureux de constater que, en mars 2002, le Département a fait part à la MONUC de son intention de procéder à une analyse coûts-avantages des diverses options découlant de la décision prise par lui de réévaluer les besoins de la Mission en matière de services d'aérodrome. Le Bureau exhorte le Département à faire en sorte que, dorénavant, les décisions relatives à l'externalisation soient systématiquement étayées par une analyse coûts-avantages, conformément à la politique adoptée par l'Organisation.

* Dans le présent chapitre, les chiffres donnés entre parenthèses correspondent à un code interne utilisé par le Bureau pour archiver ses recommandations.

Recommandation 2

41. La Division de l'administration et de la logistique des missions devrait veiller à ce que les besoins des missions en matière de biens et services soient définis en consultation avec les missions concernées (AP2001/79/5/2).

42. *Le Département des opérations de maintien de la paix a accepté cette recommandation.*

Recommandation 3

43. La Division de l'administration et de la logistique des missions et la Division des achats devraient définir clairement la portée des services requis et les dispositions contractuelles correspondantes dans les invitations à soumissionner afin d'éviter toute ambiguïté et tout retard connexe pouvant avoir des conséquences néfastes sur les opérations de la mission (AP2001/79/5/3).

44. *Le Département des opérations de maintien de la paix et le Bureau des services centraux d'appui ont accepté cette recommandation.*

Recommandation 4

45. La Division des achats ne devrait lancer des appels d'offres ou des invitations à soumissionner que lorsque les demandes de fourniture de biens ou de services ont été dûment certifiées (AP2001/79/5/4).

46. *Le Bureau des services centraux d'appui a fait observer que, pour assurer la fourniture d'un appui en temps voulu, on était parfois amené à engager une procédure d'achat préliminaire avant la réception d'une demande dûment certifiée. Cette opération préliminaire, qui impliquait dans certains cas le lancement d'appels d'offres ou invitations à soumissionner, était nécessaire pour pouvoir faire face à des situations d'urgence réelles.* Le Bureau des services de contrôle interne estime que la certification d'une demande de fourniture de biens ou services par

un agent habilité avant le lancement d'un appel d'offres ou d'une invitation à soumissionner est une procédure de contrôle interne qui doit être respectée. Comme il l'a indiqué précédemment dans son rapport sur l'examen de la mise en oeuvre de la réforme des achats (A/52/813), on peut obtenir le même résultat en modifiant les paramètres de fonctionnement du Système intégré de gestion pour assurer la prise en compte des besoins qui sont certifiés comme étant urgents.

Recommandation 5

47. La Division de l'administration et de la logistique des missions devrait fixer les critères d'évaluation technique avant de publier l'invitation à soumissionner et la soumettre à la Division des achats pour qu'elle les incorpore dans la demande (AP2001/79/5/5).

48. *Le Département des opérations de maintien de la paix a accepté cette recommandation, mais il a ajouté que, dans des circonstances exceptionnelles, les procédures de passation des marchés devraient permettre le déroulement d'un appel d'offres parallèlement à la mise au point des critères d'évaluation.* Le Bureau des services de contrôle interne continuera de suivre de près ces dérogations étant donné les répercussions qu'elles peuvent avoir sur la transparence des opérations d'achat.

Recommandation 6

49. La Division des achats devrait veiller à ce que les invitations à soumissionner indiquent, de façon aussi précise que possible, les critères qui seront utilisés pour l'évaluation technique des propositions (AP2001/79/5/6).

50. *Le Bureau des services centraux d'appui a accepté cette recommandation.*

Recommandation 7

51. La Division de l'administration et de la logistique des missions devrait envisager d'engager les services de consultants ou d'experts, en faisant appel à des entités spécialisées du système des Nations Unies s'il y a lieu, pour qu'ils établissent les cahiers des charges et réalisent les évaluations techniques concernant les projets complexes (AP2001/79/5/7).

52. *Le Département des opérations de maintien de la paix a accepté cette recommandation.*

Recommandation 8

53. La Division de l'administration et de la logistique des missions devrait tirer les leçons de cette affaire et concevoir des stratégies appropriées pour satisfaire de façon efficace les besoins opérationnels urgents des missions (AP2001/79/5/8).

54. *Le Département des opérations de maintien de la paix a accepté cette recommandation et indiqué que des mesures correctives avaient été prises. Une cellule vouée à la gestion des marchés avait été créée et des programmes de formation seraient mis en place sur le terrain et au Siège afin de renforcer cette fonction.*

55. Le 19 mars 2002, le Département des opérations de maintien de la paix a fait savoir à la MONUC que, compte tenu des observations et recommandations formulées par le Bureau des services de contrôle interne, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (voir A/56/845) et le Service de la logistique et des communications du Département, on remédierait à la situation en lançant un nouvel appel d'offres pour le marché relatif à la prestation de services d'aérodrome. Le Bureau fera le point sur la suite donnée à ses recommandations au cours de cette procédure.

Le Secrétaire général adjoint
aux services de contrôle interne
(*Signé*) Dileep **Nair**

Notes

[1] Ces services comprenaient essentiellement : la manutention des marchandises et le service des passagers, la lutte contre l'incendie et les secours en cas d'urgence/d'accident, le nettoyage/service/avitaillement des aéronefs et l'entretien du matériel. Le marché portait sur les aéroports de Kinshasa, Goma, Kalemie, Kananga, Kisangani, Mbandaka et Bangui.

[2] Le nouveau concept d'opérations a été présenté dans le sixième rapport du Secrétaire général sur la MONUC (S/2001/128 en date du 12 février 2001).

[3] Après plusieurs demandes de précisions, il a été établi que le montant total de la soumission de l'entrepreneur B s'établissait à environ 21,8 millions de dollars et celle de l'entrepreneur A à environ 34,2 millions de dollars.

[4] Le cahier des charges ne stipule pas de date pour les aérodromes de Kinshasa et de Bangui.

[5] Étant donné qu'il était prévu de poursuivre la mobilisation et le déploiement bien au-delà de ces dates, le plan du soumissionnaire A ne devait permettre d'assurer qu'une capacité opérationnelle minimale à partir de ces dates.

[6] Dans un cas d'urgence comme celui-ci, les services requis pourraient faire l'objet d'une commande, conformément à la règle de gestion financière 110.22, en attendant la signature d'un contrat en bonne et due forme par les parties.