



Assemblée générale

Distr. générale
3 mars 2005
Français
Original: anglais

Cinquante-neuvième session

Point 123 de l'ordre du jour

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

Gestion des achats et des marchés relatifs aux opérations de maintien de la paix

Rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires

1. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a examiné les rapports du Secrétaire général sur la gestion des achats et des marchés relatifs aux opérations de maintien de la paix (A/58/761 et A/59/688). Au cours de l'examen de ces rapports, le Comité consultatif a eu des entretiens avec des représentants du Secrétaire général, qui lui ont fourni des informations supplémentaires et des éclaircissements.
2. Le rapport du Secrétaire général paru sous la cote A/58/761 fait suite au paragraphe 22 de la résolution 57/290 B de l'Assemblée générale, dans laquelle cette dernière priait le Secrétaire général de lui présenter un rapport détaillé sur la gestion des achats et des marchés relatifs aux opérations de maintien de la paix, compte tenu des observations faites par le Comité des commissaires aux comptes dans son rapport sur les opérations de maintien de la paix des Nations Unies pour l'exercice clos le 30 juin 2002¹ et des recommandations du Comité consultatif (A/57/772, par. 116 à 122). Le second rapport (A/59/688) fait le point des faits qui se sont produits pendant les 10 mois écoulés depuis la présentation du premier rapport, lequel n'a pas été examiné lors de la reprise de la cinquante-huitième session, contrairement à ce qu'avait initialement envisagé l'Assemblée générale.
3. Le Comité consultatif est conscient des progrès réalisés ces dernières années dans le domaine de la gestion des achats et des marchés au Siège et dans les bureaux extérieurs, progrès dont il a pris acte dans des rapports récents, tout comme le Comité des commissaires aux comptes et le Bureau des services de contrôle interne. Toutefois, les achats hors Siège continuent de soulever des problèmes comme cela ressort du dernier rapport du Comité des commissaires aux comptes² et comme le Comité consultatif l'a lui-même constaté en examinant les budgets de différentes opérations de maintien de la paix.



4. Compte tenu de ces problèmes persistants, le Comité consultatif déplore que les deux rapports du Secrétaire général (A/58/761 et A/59/688) gardent un caractère général au lieu d'aborder les divers aspects des conclusions du Comité des commissaires aux comptes ou d'autres organes de contrôle, et, notamment, de présenter les mesures spécifiques prises pour remédier aux insuffisances, ou les difficultés soulevées par la mise en œuvre des recommandations connexes. À cet égard, le Comité consultatif rappelle qu'à l'occasion de l'examen du rapport du Secrétaire général sur la réforme des achats (A/59/216), il a apprécié la manière dont était présenté le rapport, dans lequel étaient reprises l'une après l'autre les demandes formulées par l'Assemblée générale dans sa résolution 57/279, suivies chacune d'un résumé des mesures de réforme entreprises et des progrès accomplis depuis l'adoption de cette résolution (voir A/59/540, par. 2). **Le Comité consultatif recommande qu'à l'avenir, les rapports soient plus détaillés et abordent toutes les conclusions des organes de contrôle et leurs recommandations, en indiquant clairement les mesures prises pour mettre celles-ci en œuvre ou les obstacles à leur application intégralement, les exposés devant être accompagnés d'exemples précis et de données concrètes. Il recommande aussi de tenir compte, ce faisant, de la nécessité de développer le sens des responsabilités à l'ONU, comme il le préconise dans son rapport sur la réforme des achats (A/59/400, par. 10 et 11).**

5. **Le Comité consultatif estime qu'en l'absence de directives déontologiques destinées aux fonctionnaires s'occupant des achats, les rapports à l'examen doivent être considérés comme provisoires.** Il rappelle que les travaux dans ce domaine ont été entrepris conformément à la demande formulée par l'Assemblée générale au paragraphe 28 de sa résolution 52/226. Depuis lors, le Comité des commissaires aux comptes a recommandé à l'Administration de promulguer rapidement un code de déontologie et de faire signer une déclaration attestant leur indépendance à tous les fonctionnaires intervenant dans le processus d'achat³. Il a également demandé dans son dernier rapport⁴ que le Secrétariat arrête un calendrier pour la promulgation et l'application des directives.

6. Au paragraphe 2 du document A/59/688, le Secrétaire général indique que le projet de directives a été communiqué aux autres organismes des Nations Unies lors de la réunion du Groupe de travail interorganisations sur les achats, en mai 2004. Le Comité consultatif a en outre été informé que le Service des achats travaillait avec la Division des questions juridiques générales du Bureau des affaires juridiques et avec le Bureau de la gestion des ressources humaines à la mise au point des directives déontologiques et d'une déclaration de responsabilité déontologique, portant plus précisément sur la question de la confidentialité et sur les conflits d'intérêts. Cette déclaration sera publiée dans une circulaire du Secrétaire général et signée par tous les fonctionnaires intervenant dans les opérations d'achat.

7. **Le Comité consultatif est conscient de la nécessité de consultations et d'études internes, mais juge inacceptable qu'un processus amorcé à la suite d'une demande formulée par l'Assemblée générale à sa cinquante-deuxième session semble devoir s'éterniser. Il invite instamment le Secrétaire général à mettre la dernière main aux directives sur les principes déontologiques et à la déclaration attestant l'indépendance, à les promulguer et à les appliquer rapidement, et à rendre compte à l'Assemblée générale lors de la reprise de la cinquante-neuvième session, en mai 2005.**

8. Le Comité consultatif note également qu'un code de conduite des fournisseurs, comportant des principes déontologiques, a été élaboré. Comme l'indique le Secrétaire général dans son second rapport (A/59/688, par. 2), ce code de conduite aborde « les questions de la responsabilité sociale des entreprises, des achats, eu égard à la protection de l'environnement et au développement durable et de la corruption ». Il sera communiqué à tous les fournisseurs qui concluent des marchés avec l'ONU, mais il n'aura pas de caractère obligatoire et ne sera pas de nature contractuelle. Par ailleurs, un groupe de travail interinstitutions coordonné par le Bureau des affaires juridiques est en train de remanier les conditions générales applicables aux marchés, qui font partie intégrante de tous les marchés passés avec l'ONU et ont valeur contraignante pour les fournisseurs. **Le Comité consultatif recommande de mettre au point et de promulguer rapidement la version finale du code de conduite des fournisseurs et la version remaniée des conditions générales. Le Secrétaire général devrait rendre compte de cette question au plus tard pendant la partie principale de la soixantième session de l'Assemblée générale.**

9. En ce qui concerne l'amélioration de la gestion des achats et des marchés dans les missions de maintien de la paix, le Secrétaire général fait état de l'élaboration d'un programme de formation aux opérations d'achat débouchant sur des certificats d'aptitude, destiné à l'ensemble du système des Nations Unies. Ce programme, qui doit être mis en route avant la fin de 2005, devrait accroître la mobilité des spécialistes des achats des organismes des Nations Unies, y compris les missions de maintien de la paix. La deuxième session de perfectionnement à la passation des marchés sur le terrain aura lieu au cours du premier semestre de 2005. Ce sont 150 membres du personnel des achats des missions qui seront ainsi formés en sus des 300 personnes formées en 2004 (voir A/59/688, par. 4). **Le Comité consultatif salue les efforts déployés pour améliorer les qualités professionnelles des fonctionnaires chargés des achats dans les missions de maintien de la paix. À cet égard, il réaffirme l'importance de démarches rentables comme les programmes de formation de formateurs, qui permettent de former plus efficacement un grand nombre de fonctionnaires de rang inférieur, ainsi que la nécessité de continuer de suivre et d'évaluer les besoins en matière de formation, conformément à ce qu'il indique dans son rapport sur la réforme des achats (A/59/540, par. 9). Le Comité consultatif espère non seulement que le programme de formation contribuera à rendre la gestion plus efficace et à renforcer la coordination, mais aussi qu'il incitera le personnel formé à accepter davantage de responsabilités. Le Secrétaire général devrait rendre compte des progrès accomplis dans ses prochains rapports.**

10. Le Comité consultatif prend note du fait que des fonctionnaires chargés des achats ont été détachés auprès de nouvelles missions, notamment la Mission des Nations Unies au Libéria, l'Opération des Nations Unies au Burundi, la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti et l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire, avec pour tâche d'organiser et de développer les activités d'achat, (A/59/688, par. 3). Le Comité a été informé que l'on envisageait de créer une équipe itinérante composée de spécialistes des achats expérimentés, pour faciliter la mise en route des missions. **Le prochain rapport sur les achats devrait faire le point de cette initiative.**

11. Le Comité consultatif se souvient par ailleurs que le Service des achats réalise des évaluations de la gestion des achats dans les missions et que des ressources sont

prévues à cette fin dans le budget du compte d'appui aux opérations de maintien de la paix pour l'exercice 2004/05 (A/58/760, par. 83). Il a mis en lumière la nécessité de procéder au suivi de ce type d'évaluation pour s'assurer que les conclusions ne sont pas périmées ou qu'elles répondent aux nouveaux besoins des missions, et il a recommandé au Comité des commissaires aux comptes de continuer d'examiner la question de la réalisation régulière et en temps opportun d'études de gestion (A/58/759, par. 33).

12. Le Comité des commissaires aux comptes a déclaré ne pas être en mesure de suivre et d'évaluer la portée de ces études de gestion, faute de pouvoir se procurer auprès d'une seule source tous les éléments d'information pertinents⁵. Le Comité consultatif a été informé qu'il n'existe pas d'évaluation officielle des résultats des visites effectuées par le Service des achats mais que celui-ci est informé au fur et à mesure des solutions apportées aux problèmes constatés. Il note dans le rapport du Secrétaire général (A/59/704, par. 30) sur l'application des recommandations du Comité des commissaires aux comptes², que, selon le Département des opérations de maintien de la paix, les études de la gestion des missions sont planifiées, coordonnées et suivies au niveau central par la Division militaire, et que le Bureau de l'appui aux missions planifie et coordonne au niveau central un examen biennal de toutes les missions afin d'évaluer l'état de l'appui fourni. **Le Comité consultatif répète sa recommandation concernant la nécessité de procéder à un suivi (A/58/759, par. 33) et souligne qu'il faut planifier, coordonner et suivre de manière appropriée et centralisée l'ensemble des examens et des études périodiques de la gestion, afin de parvenir à déterminer l'utilité et l'efficacité de ces visites.**

13. Comme cela est indiqué dans le second rapport du Secrétaire général (A/59/688, par. 6), le Département des opérations de maintien de la paix lancera en avril 2005 un programme d'assurance qualité ayant pour objet de vérifier que les services fournis à la Mission d'observation des Nations Unies en République démocratique du Congo sont conformes aux clauses des marchés. Si cette initiative donne satisfaction, le programme sera progressivement mis en œuvre dans les autres missions. L'annexe au présent rapport contient les renseignements complémentaires sur ce programme qui ont été communiqués au Comité à sa demande. Le prochain rapport sur les achats devrait comporter de plus amples informations sur cette initiative ainsi qu'une évaluation de celle-ci.

14. Aux paragraphes 259 et 260 de son rapport², le Comité des commissaires aux comptes déclare que les missions de maintien de la paix devraient soumettre leurs plans d'achats en temps opportun, afin d'accélérer l'élaboration d'un plan d'achat global. Le Secrétariat, reconnaissant le bien-fondé de cette observation, a indiqué au Comité consultatif que des progrès notables avaient été réalisés à cet égard, les retards ayant été ramenés à deux ou trois semaines, sauf dans le cas de deux nouvelles missions, qui n'étaient pas parvenues à présenter leur plan à temps. Le Secrétariat a aussi indiqué que la planification des achats des opérations de maintien de la paix sur la base de l'année civile devrait se traduire par un meilleur respect des délais. **Cela étant, le Comité consultatif insiste sur la nécessité d'actualiser les plans d'achats tous les trimestres en fonction des besoins opérationnels des missions, et d'en imposer l'usage en tant qu'outil propre à faciliter une gestion efficace et rationnelle des achats, comme l'a recommandé le Comité des commissaires aux comptes⁶.**

15. Ce comité indique aussi dans son rapport que si les délais de livraison des achats au Siège se sont améliorés, passant de six mois en moyenne pour l'exercice 2002/03 à trois mois pour l'exercice 2004/05, ils sont encore de six à huit mois dans certaines missions⁷. Le Comité consultatif constate, à la lecture du rapport du Secrétaire général (A/59/688, par. 7 et 8), qu'un nouveau mécanisme permet au Service des achats de contrôler et de confirmer par voie électronique les commandes passées par les missions de maintien de la paix auprès de fournisseurs, et qu'on met au point un système commun de gestion des achats pour faciliter les échanges de données en temps réel entre le Siège et les missions. De nouveaux gains d'efficacité et un meilleur contrôle sont attendus de ces initiatives. Le Service a également entrepris d'établir avec la Division des questions juridiques générales du Bureau des affaires juridiques des baux et des contrats types, afin de faciliter la tâche des responsables des achats, en particulier dans les nouvelles missions. **Le Comité consultatif se félicite de ces améliorations et recommande qu'au lieu de se référer à des délais moyens généraux, on définisse des repères pour des groupes de marchandises ou de services, afin de fournir des données réalistes et d'illustrer plus précisément les résultats obtenus.**

16. Dans ce contexte, le Comité consultatif note que le mécanisme de financement du Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies (voir par. 17 ci-après) sera remanié. Le Comité a été informé que le Programme des Nations Unies pour le développement ne participerait plus à ce mécanisme et qu'il fallait adopter d'autres dispositions pour couvrir les dépenses associées à l'actualisation de la base de données et aux mises à niveau du système. Entre-temps, le Secrétariat a l'intention d'inclure des ressources à cet effet dans ses propositions concernant le compte d'appui. Le Comité consultatif reviendra sur ce sujet lorsqu'il étudiera les propositions en question.

17. Le Comité consultatif note que le Comité des commissaires aux comptes rappelle sa recommandation concernant la nécessité pour l'Administration de veiller à ce que les rapports d'évaluation des prestations des fournisseurs soient présentés en temps opportun⁸. Les deux rapports du Secrétaire général (A/58/761 et A/59/688) comportent des renseignements sur ces évaluations à la section V, où est décrite l'action menée par le Service des achats avec d'autres organismes des Nations Unies pour améliorer la fonctionnalité du Portail mondial pour les fournisseurs des Nations Unies. Dans le document A/59/540 (par. 6), le Comité consultatif a évoqué le lancement en février 2004 de ce portail, site d'enregistrement unique des fournisseurs, auquel tous les organismes des Nations Unies sont appelés à participer. L'utilisation de cette application Internet devrait être étendue aux missions en mai 2005. Le Comité consultatif note que non seulement ce système améliorera l'efficacité de la gestion des fournisseurs, grâce à l'uniformisation de l'enregistrement, mais qu'en plus il comportera un système d'évaluation des prestations fournies qui donnera aux utilisateurs appartenant aux organismes des Nations Unies la possibilité d'échanger des données à ce sujet.

18. Le Comité consultatif prend note des mesures prises pour faire respecter les règles et faciliter le suivi des prestations des fournisseurs et l'établissement de rapports, évoquées au paragraphe 10 du second rapport du Secrétaire général (A/59/688). **Il soutient les efforts déployés par le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de la gestion pour réexaminer et rationaliser le processus d'établissement de rapports, et compte que des progrès seront réalisés dans ce domaine.**

19. Le Comité consultatif s'est arrêté sur la question de la délégation de pouvoir aux paragraphes 10 et 11 de son rapport sur la réforme des achats (A/59/540). Dans le document A/59/688 (par. 5), le Secrétaire général indique que les dispositions révisées en matière de délégation de pouvoirs sont en cours d'élaboration et seront publiées à la fin du premier trimestre de 2005. **Des renseignements à ce sujet devraient être fournis à l'Assemblée générale à la reprise de sa cinquante-neuvième session.**

20. **Le Comité consultatif espère qu'il sera aussi tenu compte des remarques, observations et recommandations formulées dans son rapport sur la réforme des achats (A/59/540). Il demande une nouvelle fois que le prochain rapport sur les achats comporte des renseignements concernant la manière dont la question de la responsabilité est envisagée.**

Notes

¹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-septième session, Supplément n° 5 (A/57/5), vol. II, chap. II.*

² *Ibid., cinquante-neuvième session, Supplément n° 5 (A/59/5), vol. II, chap. II.*

³ *Ibid., cinquante-septième session, Supplément n° 5 (A/57/5), vol. II, chap. II, par. 119 et ibid., cinquante-huitième session, Supplément n° 5 (A/58/5), vol. II, chap. II, par. 161.*

⁴ *Ibid., cinquante-neuvième session, Supplément n° 5 (A/59/5), vol. II, chap. II, par. 251.*

⁵ *Ibid., par. 282.*

⁶ *Ibid., par. 263 et 265.*

⁷ *Ibid., par. 273.*

⁸ *Ibid., par. 277.*

Annexe

Note de synthèse sur l'initiative en matière d'assurance-qualité

Aperçu

1. Deux termes sont utilisés à propos de la gestion de la qualité : le contrôle de la qualité et l'assurance-qualité. Le contrôle de la qualité est un processus interne que le prestataire de service met en œuvre pour contrôler la qualité de son service. L'assurance-qualité permet de veiller à ce que le client reçoive le niveau de service prévu dans le contrat, et elle englobe toutes les mesures prises pour confirmer que les normes et les procédures sont respectées et que les produits ou services fournis satisfont aux critères spécifiés. L'exécution d'un programme d'assurance-qualité consiste à réaliser une série d'activités dûment planifiées, visant à vérifier que les produits ou les services répondent aux critères techniques préétablis.

2. Soucieuse d'optimisation, l'ONU a institué une procédure de réception et d'inspection des marchandises achetées, dont les caractéristiques, la quantité, l'état et la qualité sont contrôlés par comparaison avec le bon de la commande. Dans le cas des services, la fonction assurance-qualité prend la forme d'un processus systématique d'audit, de contrôle et de mise à l'essai qui permet de déceler les problèmes en temps utile, de documenter les anomalies constatées et d'évaluer la qualité générale de la prestation fournie. Ainsi, l'exécution des marchés importants passés pour la fourniture de denrées alimentaires et de carburant aux missions sur le point d'être lancées ou établies depuis peu est contrôlée grâce à des indicateurs de performance tels que le respect des délais de livraison et du cahier des charges.

L'assurance-qualité au Département des opérations de maintien de la paix

3. Il faut un imposant dispositif logistique pour répondre aux besoins opérationnels associés à la mise en place et au fonctionnement d'une opération de soutien à la paix. Le Département des opérations de maintien de la paix se procure les ressources nécessaires à ses fonctions d'appui auprès d'États Membres, de sociétés commerciales et de l'Organisation elle-même. L'achat de services se fait de plus en plus souvent dans le cadre de contrats complexes passés avec des sociétés commerciales, ce qui requiert une supervision attentive de la gestion et l'emploi d'outils de contrôle efficaces pour vérifier que le prestataire respecte les normes de qualité et de performance définies par l'Organisation. Des programmes d'assurance-qualité sont systématiquement mis en œuvre et affinés dans les missions afin de garantir, pour chaque grand marché de services, que les prestations du fournisseur seront contrôlées en temps opportun conformément aux normes reconnues à l'échelon international.

4. On a décidé de mettre en place un programme complet d'assurance-qualité pendant 12 mois à la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC), cette mission ayant été choisie en raison de la complexité et du montant de ses principaux contrats, qui portent sur la fourniture de carburant (128 millions de dollars), de rations (106 millions de dollars) et de services d'aérodrome (48 millions de dollars). Le Service des achats du Département de la gestion a été chargé par le Département des opérations de maintien de la paix d'adresser des invitations à soumissionner à plusieurs

fournisseurs internationaux qualifiés. Les soumissions ont été reçues et leur évaluation sous l'angle technique et financier (coûts) est en cours. Le programme prévu, lorsqu'il sera mis en œuvre au début de l'année 2005, englobera la conception d'outils de gestion à l'échelle mondiale, de procédures d'application, de critères de référencement mondiaux et d'indicateurs de performance pour les marchés passés par les missions, ainsi que la formation du personnel civil de l'Organisation des Nations Unies, et du personnel militaire si besoin est. Afin que ce programme d'assurance-qualité de la MONUC profite au plus grand nombre, des représentants d'autres missions viendront participer aux activités de formation.

5. L'exercice par le Département des opérations de maintien de la paix de la fonction assurance-qualité est un processus évolutif qui renforcera le contrôle de la gestion et offrira un outil supplémentaire pour l'évaluation des prestations des fournisseurs.
