Nations Unies A/64/284/Add.1

Assemblée générale

Distr. générale
12 août 2009
Français
Original : anglais

Soixante-quatrième session
Point 126 de l'ordre du jour provisoire*
Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies

Rapport détaillé sur les activités d'achat de l'Organisation des Nations Unies

Rapport du Secrétaire général

Additif

Dispositions relatives à la gouvernance des achats au sein de l'Organisation des Nations Unies

Résumé

Le présent rapport donne une description succincte du cadre réglementaire qui régit l'exercice des fonctions d'achat à l'ONU ainsi que des éléments clefs du dispositif de contrôle interne connexe. Il propose également un régime de gouvernance actualisé et rationalisé pour les fonctions exercées par le Département de la gestion et le Département de l'appui aux missions dans le domaine des achats. Ce dispositif permettrait d'optimiser le système de passation des marchés pour les opérations de maintien de la paix en assurant le maintien des mécanismes de contrôle adéquats. Cette proposition est accompagnée d'un plan d'action pour sa mise en œuvre, avec une indication des délais pour le court et le moyen terme.

* A/64/150.

09-45599 (F) 080909 080909

Merci de recycler

Table des matières

		Page
I.	Introduction	3
II.	Mandats et cadre réglementaire	4
III.	Définition de la gouvernance	5
IV.	Fonctions d'achat et risques connexes	5
V.	Régime en vigueur pour la gouvernance des achats à l'Organisation des Nations Unies	6
	A. Présentation générale des fonctions d'achat et mécanisme de gestion des achats	6
	B. Bureaux hors Siège	7
	C. Commissions régionales et tribunaux	7
	D. Missions de maintien de la paix et missions politiques spéciales	8
VI.	Amélioration du régime de gouvernance des achats pour les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales	10
	A. Éléments clefs d'un régime amélioré de gouvernance des achats	10
	B. Questions d'organisation	11
	C. Achats régionaux	11
VII.	Plan d'action	13
VIII.	Décision que l'Assemblée générale est invitée à prendre	14
Annexes		
I.	Cadre réglementaire pour l'exercice des pouvoirs en matière d'achats	15
II.	Diagramme des fonctions relatives à la passation des marchés	16
III.	Répartition des fonctions d'achat entre le Département de la gestion et le Département de l'appui aux missions dans le cadre du régime amélioré de gouvernance des achats	17

I. Introduction

1. Dans son rapport sur le renforcement de la capacité de l'Organisation dans le domaine des opérations de maintien de la paix (A/61/858 et Corr. 1 et Add. 1 et Add. 1/Corr. 1 et Add. 2), le Secrétaire général a proposé un nouveau régime de gouvernance des achats impliquant un transfert de ressources du Département de la gestion au Département de l'appui aux missions qui venait d'être créé, et des changements dans la répartition des pouvoirs délégués aux deux départements. Dans son rapport connexe (A/61/937), le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a recommandé à l'Assemblée générale de prier le Secrétaire général de lui présenter le plus rapidement possible le rapport demandé dans la résolution 61/246; ce rapport devait fournir notamment des indications sur la répartition précise des responsabilités, les délégations de pouvoirs et les attributions respectives du Département de la gestion et du Département des opérations de maintien de la paix. En outre, le Comité a recommandé de ne pas approuver le transfert de postes proposé avant l'examen du rapport sur la gouvernance des achats par l'Assemblée générale. L'Assemblée a souscrit aux recommandations du Comité dans sa résolution 61/279.

2. Le présent rapport est soumis conformément aux résolutions 59/288 (par. 20), 61/246 (par. 19) et 61/276 (sect. XIX, par. 1) de l'Assemblée générale et aux recommandations et conclusions y relatives du Comité consultatif. L'Assemblée a prié le Secrétaire général de lui présenter un rapport sur la gouvernance des achats en indiquant la répartition précise des responsabilités et les délégations de pouvoirs, ainsi que les attributions respectives du Département de la gestion et du Département des opérations de maintien de la paix.

3. L'établissement du rapport a été retardé par le fait qu'il fallait présenter une proposition recueillant la plus large adhésion possible. On y est parvenu en s'appuyant sur l'expérience acquise et sur la stratégie d'appui aux missions hors Siège récemment élaborée, qui forme un contexte déterminant pour la conduite des opérations d'achat. En conséquence, le rapport présente la stratégie administrative que le Secrétaire général envisage pour continuer à améliorer le mécanisme de gouvernance de la fonction achats à l'ONU.

4. Le nouveau régime de gouvernance proposé serait appliqué dans le contexte du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'ONU et ne prévoit pas de modifications dans le cadre réglementaire existant.

5. En réponse à la demande qui figure au paragraphe 19 de la résolution 61/246 de l'Assemblée générale, le présent rapport examine les points suivants :

a) Le dispositif de gestion et de soutien des achats, y compris les responsabilités et attributions et les délégations de pouvoirs;

b) Les conclusions du groupe de travail chargé d'étudier les modifications à apporter à l'organigramme pour établir une meilleure concordance entre responsabilités et pouvoirs et renforcer le dispositif général de contrôle des achats effectués pour les opérations de maintien de la paix;

c) Les attributions respectives du Département de la gestion et du Département de l'appui aux missions;

d) La rationalisation des procédures d'achat pour les opérations de maintien de la paix sur le terrain, y compris les informations qui concernent les mécanismes renforcés de suivi, de surveillance et de contrôle;

e) Le fonctionnement du Comité des marchés du Siège et des comités locaux des marchés.

II. Mandats et cadre réglementaire

6. Le cadre de réglementation des fonctions d'achat de l'Organisation des Nations Unies comprend des règlements, des règles, des instructions administratives, des délégations de pouvoirs, des politiques et des procédures. Le règlement financier approuvé par l'Assemblée générale et les règles ultérieures promulguées par le Secrétaire général constituent le fondement du cadre réglementaire régissant l'acquisition de biens ou de services pour l'Organisation. L'article 5.12 du Règlement financier énonce les quatre principaux principes qui doivent être pris en considération lors des opérations d'achat : un rapport qualité/prix optimal; l'équité, l'intégrité et la transparence; une mise en concurrence internationale effective; et l'intérêt de l'Organisation. Les règles de gestion financière 105.13 à 105.18 donnent des précisions complémentaires sur les procédures et les mécanismes de contrôle interne à appliquer dans l'exercice des fonctions d'achat.

7. Les pouvoirs et responsabilités afférents aux fonctions d'achat entrant dans le cadre défini par l'article 5.12 du Règlement financier et les règles de gestion financière connexes sont attribués au Secrétaire général adjoint à la gestion qui les a délégués au Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui conformément à l'instruction administrative ST/AI/2004/1. Aux termes de cette instruction, le fait de déléguer des pouvoirs et des responsabilités n'empêche pas le fonctionnaire auquel ils étaient initialement délégués d'être comptable de la manière dont ils sont exercés. Ainsi, le Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui peut être tenu personnellement responsable des mesures prises dans l'exercice des pouvoirs et responsabilité délégués, et il doit de la même façon tenir responsables ceux auxquels il a délégué ses pouvoirs.

8. À son tour, le Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui a délégué ces pouvoirs à la Division des achats du Siège, aux bureaux extérieurs, aux commissions régionales, aux Tribunaux et au Département de l'appui aux missions (voir annexe I).

9. S'agissant de l'appui aux missions de maintien de la paix et aux missions politiques spéciales, les pouvoirs délégués au Secrétaire général adjoint à l'appui aux missions sont sous-délégués par lui aux directeurs/chefs de l'appui à la mission dans ces missions.

10. Ces délégations de pouvoirs obéissent aux dispositions du Règlement financier de l'ONU et du Manuel des achats et elles fournissent des précisions complémentaires sur les procédures particulières à suivre.

III. Définition de la gouvernance

11. Le terme de « gouvernance » ou le fait de « gouverner » et d'« exercer des pouvoirs » a fréquemment été employé pour désigner une habilitation réglementaire qui autorise son titulaire à fixer des orientations générales et à gérer des pouvoirs. La notion de gouvernance implique une définition des rôles, des pouvoirs et des responsabilités mais elle doit être dissociée de l'organe ou du groupe de personnes qui exercent les pouvoirs et assument les responsabilités.

12. Aux fins du présent rapport sur le régime de gouvernance des fonctions d'achat applicable à l'ONU, la gouvernance est définie comme le fait d'exercer des pouvoirs pour orienter, mener, coordonner et encadrer des activités en établissant des mécanismes de contrôle interne qui visent à concourir à l'obtention des résultats escomptés.

IV. Fonctions d'achat et risques connexes

13. L'exercice des fonctions d'achat au sein d'une organisation implique plusieurs types de risques, notamment des risques opérationnels, financiers ou liés à la réputation de l'organisation. Aussi, les déficiences d'un système de passation de marchés pourraient avoir des répercussions sur les opérations. Par exemple, les retards pris dans le déploiement de troupes du fait de la non-acquisition de moyens d'hébergement dans le cadre d'une opération de maintien de la paix risquent de ralentir l'accomplissement des tâches que le Conseil de sécurité a confiées à la mission. Des procédures d'achat inadéquates peuvent également avoir des incidences financières si elles n'aboutissent pas à la sélection de l'offre qui assure le meilleur rapport qualité/prix. De surcroît, un système d'achats déficient qui favoriserait indûment un fournisseur risque d'entraîner des procès intentés par les fournisseurs non retenus et, partant, de ternir l'image de l'organisation. Or, les atteintes à la réputation de cette dernière compromettent sa capacité de procéder à des appels d'offres efficaces et peuvent décourager des offres qui assureraient un rapport qualité/prix optimal.

14. Étant donné qu'il est important d'assurer la fourniture de biens et de services en temps voulu pour l'efficacité des interventions sur le terrain, l'exercice des fonctions d'achat devrait être soumis à des régimes de contrôle appropriés en vue d'atténuer les risques d'ordre opérationnel et financier et ceux liés à la réputation de l'organisation. Ces régimes de contrôle devraient garantir que les fonctions seront exercées dans le respect du cadre réglementaire et que la séparation des tâches sera convenablement assurée pour que la partie requêtant les biens ou les services ne soit pas impliquée dans la procédure d'attribution du marché. Enfin, il convient de veiller, dans ce contexte, à ce que les agents qui interviennent dans les opérations d'achat posséderont les qualifications voulues pour les tâches à accomplir.

15. La proposition qui figure dans le présent rapport vise à tenir pleinement compte de deux exigences rivales :

a) Optimisation du fonctionnement du système de passation des marchés afin qu'il réponde aux besoins des usagers (requérants) en ce qui concerne la tenue des délais, l'obtention de la meilleure qualité possible pour le prix payé et l'acquisition de biens et services qui sont pleinement adaptés à leur destination;

b) Renforcement des mécanismes de contrôle interne afin d'assurer – entre autres – la séparation des activités relatives aux demandes de fourniture de biens ou services et à la passation des marchés.

16. Une évaluation externe a abouti à la conclusion que les mécanismes de contrôle interne mis en place pour les fonctions d'achat de l'ONU laissaient à désirer en 2005. Bien que l'on se soit par la suite efforcé de les renforcer, il reste des lacunes à combler, notamment sur le plan des effectifs, de la formation et des technologies de l'information. Tout régime de gouvernance nouveau devra être évalué par rapport à ses effets sur l'efficacité et les contrôles.

V. Régime en vigueur pour la gouvernance des achats à l'Organisation des Nations Unies

A. Présentation générale des fonctions d'achat et mécanisme de gestion des achats

17. Le pouvoir d'exercer des fonctions d'achat à l'ONU est conféré au moyen d'une délégation que le Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui accorde à des personnes déterminées. Cette délégation de pouvoir implique la mise en place d'un comité des marchés, compte tenu des limites spécifiées.

18. Les comités des marchés ont été initialement établis aux fins d'examiner les projets de marchés impliquant l'engagement de fonds appartenant à l'ONU en vertu de décisions de politique générale et d'appliquer les procédures énoncées dans les règlements, règles et directives applicables (ST/SGB/6). Un comité a été créé au Siège (le Comité des marchés du Siège) et des comités locaux mis en place dans d'autres lieux d'affectation (les comités locaux des marchés).

19. Le rôle des comités des marchés est défini plus précisément par la règle de gestion financière 105.13, aux termes de laquelle le Secrétaire général adjoint à la gestion crée, au Siège et en d'autres lieux, des comités d'examen chargés de lui donner par écrit des avis sur les actes relatifs à la passation ou la révision des marchés, un terme comprenant, aux fins du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'ONU, les accords et autres instruments écrits, comme les bons de commande, et les contrats générateurs de recettes pour l'Organisation. Le Secrétaire général adjoint à la gestion arrête également la composition et le mandat de ces comités, y compris la nature des actes relatifs à la passation des marchés proposés soumis à examen et leur valeur monétaire.

20. En outre, la règle dispose que, lorsque l'avis d'un comité d'examen est requis, aucune décision définitive concernant la passation ou la révision d'un marché ne peut être prise avant réception de cet avis.

21. Les marchés passés par délégation sont donc examinés et approuvés sur la base des pouvoirs délégués à titre individuel et par l'intermédiaire d'un comité des marchés, compte tenu des limites spécifiées. Pour ceux qui mettent en jeu des sommes importantes, ces fonctions sont exercées par un chef du service des achats (titulaire de la délégation personnelle), un comité des marchés et le Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui.

22. En substance, le chef du service des achats peut approuver la passation de marchés jusqu'à concurrence du montant limite correspondant à sa délégation de pouvoir individuelle, qui varie en fonction de la classe du poste. Les marchés d'un montant supérieur sont soumis à l'examen d'un comité des marchés conformément aux dispositions de la règle de gestion financière 105.13. Après cet examen, le comité, à leur sujet, fait une recommandation subordonnée à l'approbation de la personne qui a reçu une délégation de pouvoir au niveau le plus élevé. Dans les lieux d'affectation hors Siège, les adjudications dont le montant excède le seuil de compétence du comité local des marchés sont soumises à l'examen du Comité des marchés du Siège qui fait, à leur sujet, une recommandation subordonnée à l'approbation du Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui.

23. Le système actuel assure donc une séparation des tâches dans le processus de passation des marchés. Le requérant définit les exigences; ce rôle est distinct de celui de l'acheteur, assumé par le chef du service des achats qui lance un appel à la concurrence pour l'acquisition des biens et des services nécessaires à la satisfaction des exigences. Lorsque la valeur des biens et services considérés dépasse les limites des pouvoirs individuels délégués au chef du service des achats, les résultats de l'appel à la concurrence sont examinés par un comité des marchés et approuvés par la personne qui a reçu une délégation de pouvoir au niveau le plus élevé.

B. Bureaux hors Siège

24. L'Office des Nations Unies à Genève, l'Office des Nations Unies à Nairobi et l'Office des Nations Unies à Vienne reçoivent des délégations de pouvoirs émanant du Siège pour les fonctions administratives. Pour celles qui ont trait aux achats, les pouvoirs sont délégués par le Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui. Ces délégations prévoient la création d'un comité des marchés, conformément à la règle de gestion financière 105.13, pour donner des avis au chef de l'administration sur les marchés proposés d'une valeur supérieure à 200 000 dollars. Les décisions sur tous les actes relatifs à la passation des marchés, y compris l'approbation et la signature ultérieures des contrats, sont prises par le bureau concerné, sans l'intervention du Siège. Ce mécanisme vise à donner une autonomie aux bureaux hors Siège et présente peu de risques eu égard à la valeur totale des achats effectués par les bureaux. En 2008, l'Office des Nations Unies à Genève a acheté des biens et des services d'une valeur totale de 64,4 millions de dollars. Toujours en 2008, l'Office des Nations Unies à Nairobi, qui exécute actuellement des travaux de construction dans le complexe de Gigiri, a passé des marchés d'un montant évalué à 16 millions de dollars. Les achats effectués par l'Office des Nations Unies à Vienne se sont chiffrés à 16,3 millions de dollars pour cette période.

25. À titre de comparaison, la valeur des achats effectués par les missions et le Siège pour les opérations de maintien de la paix a été de l'ordre de 3 milliards de dollars pendant la même période.

C. Commissions régionales et tribunaux

26. Dans les commissions économiques régionales, les fonctions administratives sont également exercées par délégation de pouvoir du Siège. Comme celle accordée pour les bureaux hors Siège, cette délégation prévoit la création d'un comité des

marchés chargé de donner des avis sur les projets de marché dépassant les limites des pouvoirs délégués au chef du service des achats. Elle dispose également que les marchés proposés d'une valeur supérieure à 200 000 dollars doivent être examinés par le comité local des marchés puis soumis à l'inspection du Comité des marchés du Siège et à l'approbation du Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui.

D. Missions de maintien de la paix et missions politiques spéciales

1. Structure organisationnelle

27. Le Département des opérations de maintien de la paix supervise l'établissement, l'élargissement et le déroulement des activités de maintien de la paix des Nations Unies. Dans le cadre de ces attributions, il a fourni un appui administratif aux missions jusqu'au 1er juillet 2007, date à laquelle l'Assemblée générale a approuvé la restructuration de ce département et la création du Département de l'appui aux missions qui serait placé sous l'autorité du Département des opérations de maintien de la paix pour les questions relatives à ces opérations. En vertu de cet arrangement, le Département des opérations de maintien de la paix est chargé de définir les orientations politiques tandis que le Département de l'appui aux missions est responsable de l'appui administratif et logistique. Ce dernier fournit également des services d'appui au Département des affaires politiques pour la création et l'entretien des missions politiques spéciales. Par conséquent, l'autorité et la responsabilité générales pour les fonctions administratives concernant les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales exercées au sein du Département de l'appui aux missions du Siège sont dévolues au Secrétaire général adjoint à l'appui aux missions.

28. L'organigramme des opérations de maintien de la paix tient compte du fait qu'il y a deux autorités auxquelles il faut rendre compte pour leur gestion et leur fonctionnement.

29. L'appui administratif et logistique est fourni sous la supervision du Bureau de l'appui aux missions dont le directeur/chef fait directement rapport au chef de la mission.

2. Rôles et responsabilités

30. Dans le système de passation des marchés, le requérant et l'acheteur ont des rôles distincts. La fonction de requérant est assumée par le Département de l'appui aux missions du Siège et la Division des achats est l'entité responsable des marchés.

31. Le Département de l'appui aux missions est chargé de la gestion des besoins sur le terrain, par exemple ceux concernant les transports aériens, les mouvements et les rations alimentaires pour lesquels la Division des achats assure la passation des marchés à New York. Il intervient également dans les opérations d'achat hors Siège par le biais des pouvoirs délégués, exercés au sein des missions par l'intermédiaire d'un directeur/chef de l'appui à la mission.

32. Sous la supervision du Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui, la Division des achats du Siège procède à des achats et définit, dans le cadre du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'ONU, des politiques et

procédures pour la passation des marchés au Siège, dans les missions hors Siège et dans les bureaux extérieurs. En outre, elle élabore des modules de formation, supervise la formation des fonctionnaires qui interviennent dans les activités d'achat, fournit un appui consultatif pour les achats effectués sur le terrain dans le cadre des pouvoirs délégués aux missions, établit et administre les contrats relatifs aux biens et aux services achetés pour le Secrétariat de l'ONU à New York, y compris le Département de l'appui aux missions du Siège.

33. On trouvera des précisions sur les fonctions et responsabilités liées aux demandes de fourniture de biens ou de services et à la passation des marchés à l'annexe II.

3. Pouvoirs et mécanismes d'examen

34. Le pouvoir d'exercer des fonctions d'achat pour le compte de l'ONU est délégué par le Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui au Secrétaire général adjoint à l'appui aux missions. À l'heure actuelle, ce pouvoir est directement sous-délégué au directeur/chef de l'appui à la mission au sein des opérations de maintien de la paix.

35. Dans l'exercice de ces fonctions, les titulaires d'une délégation de pouvoir sont tenus de créer des comités locaux chargés d'examiner les projets de marché dépassant les limites des pouvoirs délégués au chef du service des achats. Le comité local des marchés soumet des recommandations sur les adjudications à l'approbation du directeur/chef de l'appui à la mission. Le pouvoir d'approbation pour ces recommandations dépend de la nature des exigences et du seuil applicable. Lorsque les exigences répondent à la définition des besoins de base[1], le directeur/chef de l'appui à la mission peut approuver la passation de marchés à concurrence d'une valeur de 1 million de dollars sans l'intervention du Siège. Pour tous les autres types de besoins, excepté les besoins spéciaux[2], le directeur/chef de l'appui à la mission peut approuver des marchés à concurrence d'un montant de 500 000 dollars. Tous les contrats d'un montant supérieur doivent être présentés à la Division des marchés du Siège pour examen et transmission au Comité des marchés du Siège, qui soumet une recommandation à l'approbation définitive du Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui. On trouvera des précisions sur ces procédures dans les annexes I et II.

4. Problèmes à résoudre

36. Les besoins exprimés pour les opérations hors Siège ont crû de façon exponentielle en volume et en complexité. Parallèlement à l'expansion globale des opérations de maintien de la paix, le volume des achats consacrés à ces opérations a augmenté rapidement ces dernières années. Alors que leur valeur se chiffrait à 640 millions de dollars en 2002, les services d'achats des missions de maintien de la paix et des missions politiques spéciales ont émis des bons de commande pour des

---

[1] Biens et services essentiels qui de par leur nature se prêtent à être achetés à l'échelon local et ne sont pas disponibles dans le cadre des contrats du Siège, par exemple matériaux de construction, services d'enlèvement des déchets, services locaux de dédouanement ou services d'expédition de marchandises.

[2] Biens et services qui de par leur nature se prêtent à être achetés de manière centralisée (pour des raisons de standardisation, d'économies d'échelle, d'accords-cadres globaux pluriannuels, entre autres), par exemple véhicules, matériel médical ou matériel informatique et télématique.

biens et services d'une valeur supérieure à 1 milliard 430 millions de dollars en 2008 (la grande majorité des commandes ont été passées sur la base des contrats-cadres mis en place par le Siège). Cela représente une augmentation globale de plus de 100 % sur la période de six ans. La complexité croissante des opérations hors Siège se traduit par une augmentation des dépenses de fonctionnement connexes. Les deux missions les plus récentes – l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour et la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, dotées de budgets d'un montant cumulé supérieur à 2,4 milliards de dollars au total pour l'exercice financier 2009/10 – opèrent dans des environnements éloignés et instables avec une infrastructure minime ou inexistante et un nombre limité de fournisseurs fiables sur le terrain.

37. Dans un tel contexte, la gestion des opérations de paix pose un certain nombre de problèmes liés à la couverture des besoins opérationnels, à la nécessité d'une formation continue, à la disponibilité de personnel pour les affectations dans les missions et aux conditions pratiquées sur les marchés locaux. On trouvera des précisions sur les mesures visant à assurer la formation continue du personnel ainsi que la professionnalisation de la fonction achats dans le rapport principal sur les réformes dans le domaine des achats (A/64/284).

38. De par leur nature même, les opérations menées dans le cadre des missions extérieures sont dynamiques et ont un rythme rapide, en particulier lors de la phase de démarrage du fait que la planification est alors souvent fondée sur des hypothèses plutôt que sur des certitudes, ce qui nuit à la capacité de procéder à des appels d'offres efficaces avec des spécifications précises. L'environnement austère dans lequel les missions de maintien de la paix opèrent est un autre facteur qui fait obstacle aux appels à la concurrence. Dans ce contexte, les opérations d'achat exigent une analyse solide des besoins, des délais et des modalités d'exécution. La nature de l'environnement contribue également à déterminer dans quelle mesure les fournisseurs seront capables d'établir ou d'utiliser une chaîne d'approvisionnement efficace et de soumettre des offres établies en conséquence pour satisfaire les besoins des missions.

39. Il importe donc au plus haut point que les activités de planification appuyant la mise en place des opérations de paix comportent, à un stade très précoce, une analyse des possibilités qui s'offrent dans le cadre de la stratégie d'achat. Cela vaut aussi pour l'élargissement des opérations en cours.

VI. Amélioration du régime de gouvernance des achats pour les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales

A. Éléments clefs d'un régime amélioré de gouvernance des achats

40. Un régime rationalisé permettrait d'apporter des solutions aux problèmes décrits plus haut, d'assurer des contrôles internes appropriés et d'améliorer le fonctionnement du système de passation des marchés afin de répondre aux exigences concernant le respect des délais, l'optimisation du rapport qualité/prix et l'acquisition de biens et de services adaptés à la destination envisagée.

B. Questions d'organisation

Colocalisation

41. À titre de première mesure pour améliorer la coordination entre les fonctionnaires chargés des achats au Département de la gestion et les logisticiens du Département de l'appui aux missions, il est proposé de regrouper la Division des achats et ses clients du Département dans des locaux communs. Ce regroupement a pour objet de renforcer la synergie entre les unités administratives et d'améliorer la coopération et la collaboration dans les opérations initiales de planification au service des missions extérieures. En sus de la colocalisation, la Division des achats renforcera sa participation aux travaux des équipes d'évaluation technique lors des phases de démarrage et d'élargissement des missions de maintien de la paix, ainsi qu'à ceux des équipes de planification des missions qui travaillent en continu. Cet arrangement permet de maintenir une séparation nette entre les fonctions assumées par le requérant et le responsable des achats, tout en assurant la fourniture d'un appui en temps voulu aux missions.

42. En vue de renforcer encore la collaboration et le transfert de connaissances entre les agents qui interviennent dans le soutien logistique des missions, des échanges de personnel de courte durée seraient organisés entre la Division des achats du Siège et les services d'achats des missions.

Composition du Comité des marchés du Siège

43. À l'heure actuelle, le Comité des marchés du Siège est composé de membres du Département des affaires économiques et sociales, du Département de la gestion, du Bureau des affaires juridiques et du Département des opérations de maintien de la paix. Le régime de gouvernance amélioré impliquerait la participation d'un membre du Département de l'appui aux missions aux travaux du Comité. La participation des membres de ce département et du Département des opérations de maintien de la paix serait organisée de manière à faire en sorte qu'un seul de ces deux départements soit représenté à un moment quelconque lors des réunions du Comité.

C. Achats régionaux

44. L'un des objectifs de la fonction achats est de donner une réponse efficace et efficiente aux besoins urgents exprimés pour les opérations hors Siège. À cette fin, le Département de l'appui aux missions et le Département de la gestion ont l'intention de prendre conjointement des initiatives pour améliorer la qualité et la rapidité des services d'achats fournis aux missions.

45. En premier lieu, le Département de l'appui aux missions se propose, dans le cadre de sa stratégie d'appui opérationnel, de créer une formule de services partagés pour la fourniture de prestations aux missions situées dans une zone déterminée. Elle impliquerait le regroupement des requérants et des experts des missions (spécialisés dans la logistique, la gestion des ressources humaines, les finances, etc.) dans un centre régional opérant dans le cadre du système de délégation de pouvoir qui existe actuellement pour les missions prises séparément. Le Département a l'intention de préciser cette formule dans la stratégie d'appui aux missions qu'il présentera à l'Assemblée générale lors de sa soixante-quatrième session.

46. En deuxième lieu, le Département de la gestion est convenu de détacher dans ce même centre une partie des ressources dont il dispose dans le domaine des achats, venant s'ajouter aux agents des services d'achats des missions et qui seraient également installées dans les locaux communs avec le centre de services partagés mentionné plus haut, mais qui relèveraient directement de la Division des achats au Siège, pour gérer des opérations d'achat complexes mettant en jeu des sommes importantes en dollars. Le but recherché serait d'établir un dispositif solide et dynamique pour les achats dans le domaine du maintien de la paix dans un lieu situé à l'abri des conflits et à proximité de grandes missions de maintien de la paix, de sorte que le Département de l'appui aux missions et le Département de la gestion puissent attirer et retenir des agents compétents et expérimentés pour la gestion des achats et réduire la présence dans les différentes missions. À cet égard, les départements étudient la possibilité de choisir Entebbe (Ouganda) comme site pour l'établissement du modèle de services partagés et du service extérieur des achats à titre expérimental.

47. Il est envisagé de placer le service extérieur des achats sous la supervision générale de la Division des achats, sa direction devant être confiée à un membre de la Division qui serait un spécialiste chevronné des achats stratégiques. Les autres postes attribués au service pourraient être un éventail de postes imputés sur le compte d'appui et de postes de spécialiste des achats destinés aux missions. Il serait ainsi à même d'exécuter des opérations d'achat vastes et complexes ou qui se prêtent à une stratégie d'acquisition régionale comme celles portant sur des services d'ingénierie et l'expédition de marchandises. Il pourrait également grouper les achats à effectuer pour les missions et les bureaux extérieurs établis dans la région et procéder à des appels d'offres combinés pour des opérations couvrant les besoins de plusieurs missions.

48. Le pouvoir d'exercer des fonctions d'achat serait conféré au moyen d'une délégation donnée par le Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui au Directeur de la Division des achats qui sous-déléguerait ensuite ce pouvoir au chef du service extérieur. Les limites de la délégation de pouvoir seraient fixées à la suite d'une analyse de la structure des dépenses des grandes missions de maintien de la paix avoisinantes et étendues comme il convient au-delà de celles de la délégation actuellement accordée au Secrétaire général adjoint à l'appui aux missions. Les pouvoirs délégués au personnel du service régional des achats émaneraient directement du chef de service. La répartition des rôles entre le Département de la gestion et le Département de l'appui aux missions dans le cadre du régime amélioré de gouvernance des achats est présentée dans l'annexe III.

49. Il est prévu que le service des achats d'Entebbe serait constitué comme une entité autonome vis-à-vis de l'administration des missions ou des bureaux hors siège. Afin de simplifier le système de passation des marchés, les demandes de fourniture de biens ou services continueraient d'être établies au sein de chaque mission ou service commun, mais les évaluations techniques et commerciales seraient effectuées au service régional des achats. Pour cela, il faudrait transférer des techniciens spécialisés dans les types de biens et de services à acquérir du Siège et des missions au service en question. Après l'achèvement du processus d'approbation, les négociations et les adjudications auraient également lieu au sein du service.

50. Pour ce qui est des contrôles internes rigoureux devant être assurés, toutes les dispositions voulues seraient applicables et effectivement appliquées au sein du

service régional des achats. Cela engloberait toutes les règles relatives au contrôle et au respect du principe de responsabilité énoncées dans la délégation de pouvoir en matière d'achats et dans le Manuel des achats. Dans le cas d'achats d'une valeur supérieure au montant spécifié pour la délégation de pouvoir accordée au chef de service, le service établirait un dossier que la Division des achats soumettrait au Comité des marchés du Siège pour le faire approuver par le Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui. Il n'y aurait pas lieu de les faire examiner par un comité local des marchés du fait que les pouvoirs accordés au service régional des achats n'émaneraient pas d'un directeur/chef de l'appui à la mission, mais seraient directement dévolus par la Division des achats.

51. En ce qui concerne la disponibilité de personnel pour les affectations au service extérieur des achats, une analyse des vacances de poste effectuée au sein des missions a montré qu'un grand nombre de postes de responsable des achats sont restés vacants parce qu'il y avait des problèmes de recrutement pour les lieux d'affectation difficiles. Le service régional des achats sera intégré dans un environnement plus stable, ce qui devrait permettre de trouver des candidats pour les postes à pourvoir. Après l'achèvement du projet pilote, un rapport sur les ressources à transférer sera présenté à l'Assemblée générale dans le contexte de l'examen et de l'approbation du budget annuel du compte d'appui.

52. Les avantages escomptés sont les suivants :

a) Une structure régionale permettra de répartir les coûts entre les missions et de réaliser des économies d'échelle dans la passation des marchés;

b) Les missions auront un accompagnement au niveau régional pour gérer, administrer et appliquer les mesures de réforme dans le domaine des achats;

c) L'installation dans un environnement plus stable assurera un meilleur équilibre vie professionnelle-vie privée qui permettra d'attirer et de retenir des fonctionnaires plus expérimentés et mieux qualifiés, impliquant ainsi une réduction des taux de vacance de postes et de rotation du personnel;

d) Les missions bénéficieront d'un appui dynamique grâce à la proximité géographique, à la localisation dans des fuseaux horaires identiques ou voisins et à une meilleure harmonisation et compréhension de leurs priorités;

e) Le regroupement des requérants et du personnel du service des achats dans des locaux communs permettra d'accélérer les opérations et de réduire les délais d'approvisionnement tout en préservant l'intégrité de la procédure et en assurant un contrôle interne.

VII. Plan d'action

53. La mise en œuvre du régime amélioré de gouvernance des achats nécessiterait un plan d'action échelonné qui tiendrait compte des besoins immédiats d'assistance liés aux élargissements prévus pour les missions en cours et à l'établissement de nouvelles missions en 2009 et 2010. Par conséquent, le plan envisagé comprend un volet pour la mise en œuvre à court terme couvrant la période allant jusqu'à la fin de 2009 et un volet pour la mise en œuvre à moyen terme couvrant la période allant jusqu'à la fin de 2011.

Plan de mise en œuvre à court terme

54. Le premier volet du plan de mise en œuvre (action à mener sur le court terme) comprend les activités suivantes :

a) Participation de membres de la Division des achats aux activités d'équipes d'évaluation technique et d'autres équipes de planification (a commencé en février 2009);

b) Regroupement de la Division des achats et de la Division de l'appui logistique dans des locaux communs (doit être assuré d'ici à la fin de 2009);

c) Échanges de personnel pour des périodes de courte durée entre le Siège et les missions (doivent être amorcés au troisième trimestre de 2009).

Plan de mise en œuvre à moyen terme

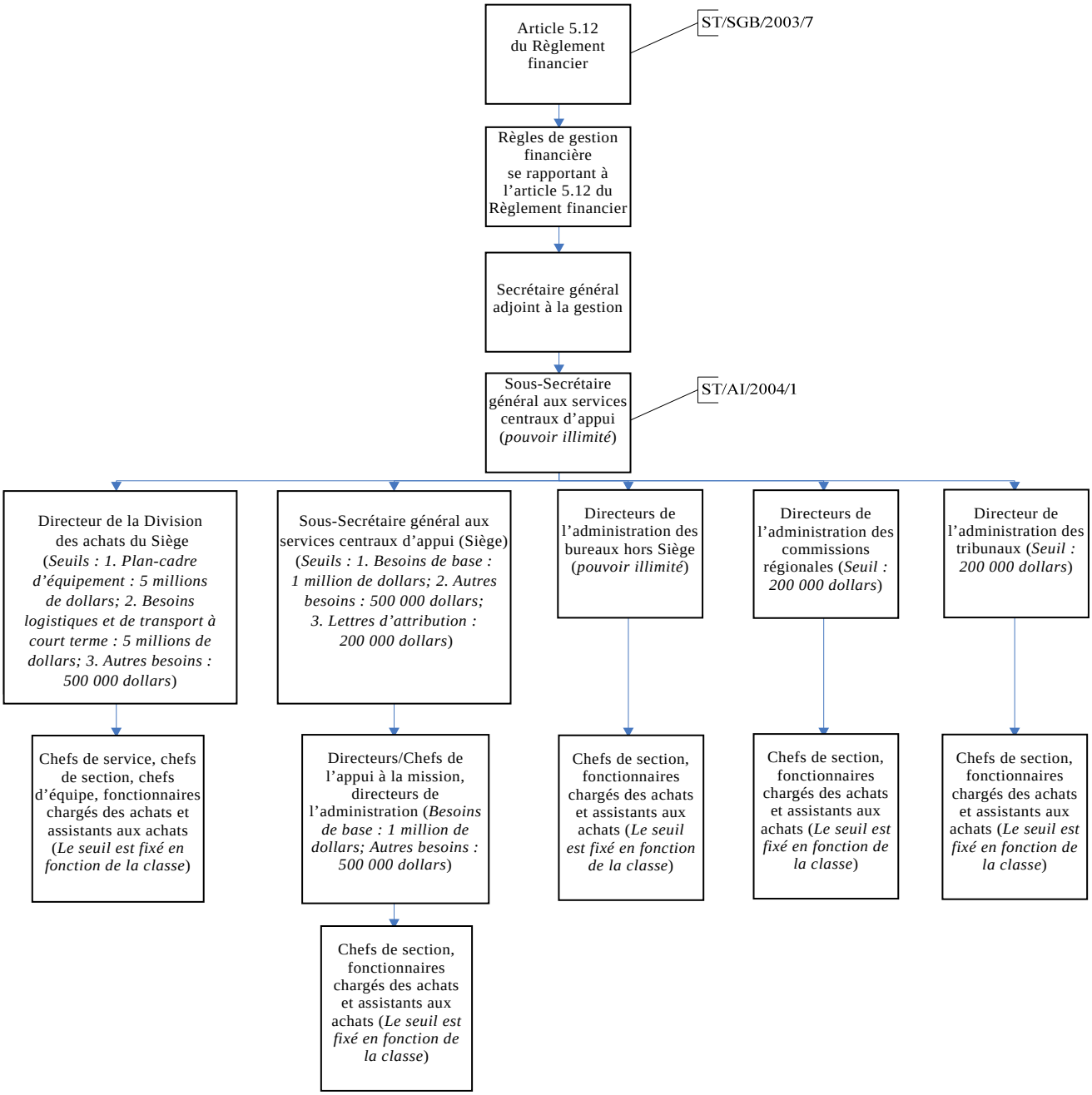
55. Le second volet du plan de mise en œuvre (action à mener sur le moyen terme) prévoit la création, à Entebbe, d'un service qui sera chargé d'effectuer des achats régionaux pour les missions opérant dans la région (démarrage prévu vers le milieu de 2010).

VIII. Décision que l'Assemblée générale est invitée à prendre

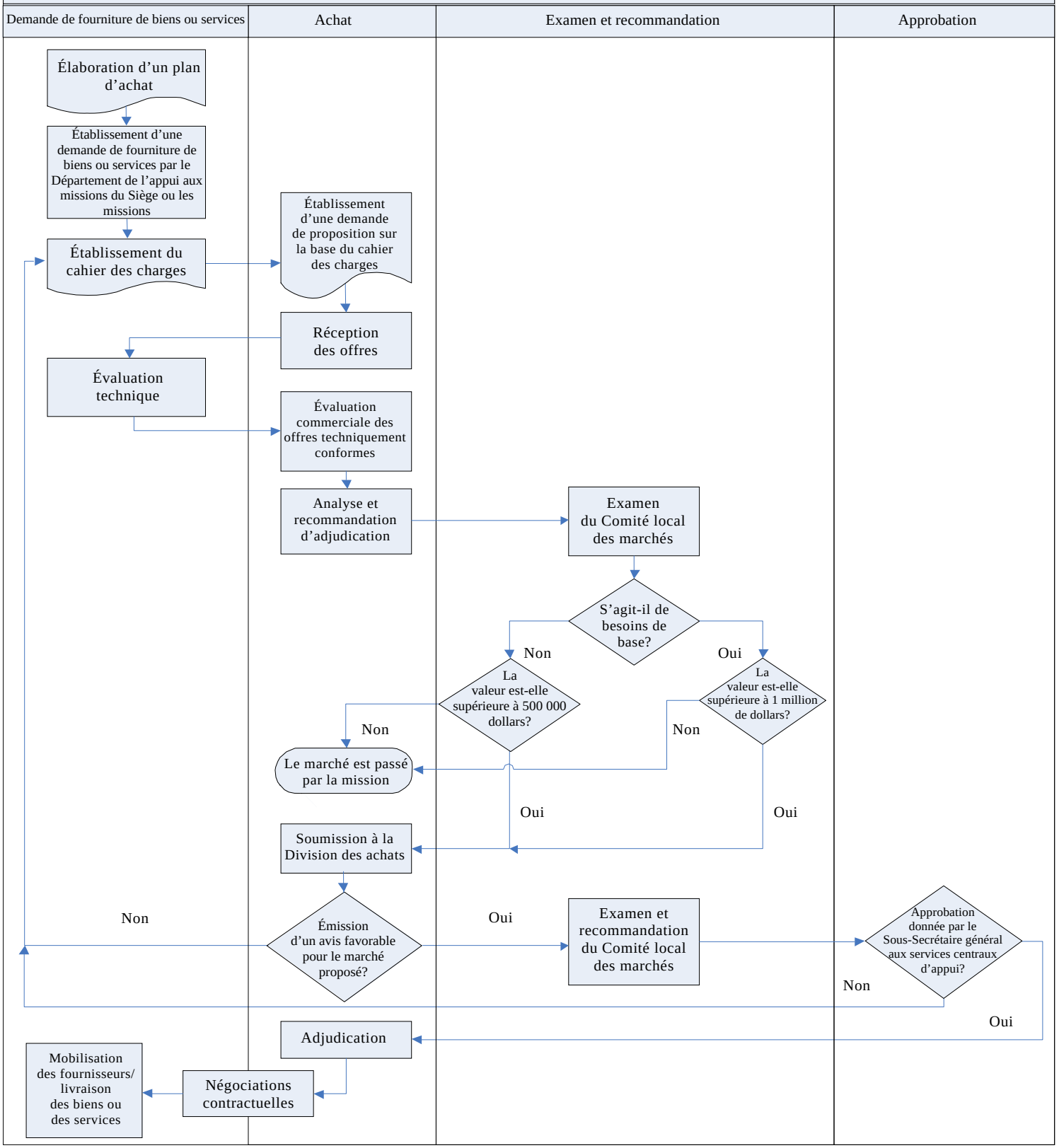
56. L'Assemblée générale est invitée à prendre note du régime amélioré de gouvernance des achats et des initiatives connexes.

Annexe I

Cadre réglementaire pour l'exercice des pouvoirs en matière d'achats



Annexe II
Diagramme des fonctions relatives à la passation des marchés



Annexe III

Répartition des fonctions d'achat entre le Département de la gestion et le Département de l'appui aux missions dans le cadre du régime amélioré de gouvernance des achats

	Département de la gestion	*Département de l'appui aux missions*
I. Achats destinés au Siège (y compris pour les besoins du Département de l'appui aux missions au Siège)	Effectués par la Division des achats	
II. Achats destinés aux missions sur le terrain		
A. Les besoins ont un caractère mondial	La Division des achats procède à un appel à la concurrence sur la base des spécifications fournies par le Département de l'appui aux missions.	
B. Les besoins ont un caractère régional		
1. Les achats sont effectués au niveau régional par l'intermédiaire du service régional des achats		
a. La valeur se situe dans les limites des pouvoirs délégués au service régional des achats	Les fonctions relatives au lancement des appels à la concurrence, à l'évaluation, à la formulation de recommandations et à l'approbation sont exercées par le service régional des achats sans l'intervention du Comité des marchés du Siège.	
b. La valeur dépasse les limites des pouvoirs délégués au service régional des achats	Les fonctions relatives au lancement des appels à la concurrence et à l'évaluation sont exercées par le service régional des achats. La Division des achats examine ensuite le dossier soumis par le service et le présente au Comité des marchés du Siège pour le faire approuver par le Sous-secrétaire général aux services centraux d'appui.	

	Département de la gestion	*Département de l'appui aux missions*
2. Les achats sont effectués localement par la mission		
a. La valeur se situe dans les limites des pouvoirs délégués à la mission		Les appels à la concurrence, les évaluations, les recommandations et les projets de marché sont examinés par le Comité local des marchés et par le directeur/chef de l'appui à la mission.
b. La valeur dépasse les limites des pouvoirs délégués à la mission		Les appels à la concurrence, les évaluations, les recommandations et les projets de marché sont examinés par le Comité local des marchés et par le directeur/chef de l'appui à la mission puis transmis à la Division des achats et au Comité des marchés du Siège. Le Comité fait une recommandation subordonnée à l'approbation du Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui.