



Assemblée générale

Distr. générale
26 décembre 2012
Français
Original : anglais

Soixante-septième session

Point 129 de l'ordre du jour

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

Projet pilote de système indépendant de contestation des adjudications

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Comme suite à la demande formulée au paragraphe 16 de la résolution 62/269 de l'Assemblée générale, le présent rapport rend compte de l'exécution du projet pilote de système indépendant de contestation des adjudications. Conformément aux dispositions du paragraphe 13 de la résolution 61/246 de l'Assemblée, il contient également des informations sur les modalités du fonctionnement du système et les procédures connexes, notamment leurs incidences juridiques et budgétaires éventuelles. Le Secrétaire général a prolongé la durée du projet jusqu'au 30 juin 2015 et en a élargi la portée afin d'acquérir davantage d'expérience dans le règlement des problèmes d'adjudication.



I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis comme suite aux demandes formulées au paragraphe 13 de la résolution 61/246, dans lequel l'Assemblée générale priait le Secrétaire général de lui présenter « des modalités précises de fonctionnement du système de contestation des adjudications et les procédures connexes, ainsi que leurs incidences juridiques et financières », et au paragraphe 16 de la résolution 62/269, dans lequel l'Assemblée priait le Secrétaire général de lancer le projet pilote de système indépendant de contestation des adjudications et de lui rendre compte de l'expérience acquise.

II. Historique

2. La mise en place d'un système de contestation des adjudications a été évoquée pour la première fois dans un rapport du Secrétaire général sur la réforme des achats (A/60/846/Add.5). Conformément aux dispositions de la résolution 62/269 de l'Assemblée générale, le Secrétariat a mis ce système à l'essai dans le cadre d'un projet pilote lancé en 2009.

3. Le système de contestation des adjudications vise à améliorer encore la transparence des décisions prises en matière de passation de marchés (A/60/846/Add.5, par. 17). Il permet aux soumissionnaires d'un appel d'offres lancé par l'Organisation des Nations Unies de demander que telle ou telle décision d'adjudication soit soumise à un examen, et à l'Organisation de prendre des mesures correctives ou d'offrir, au besoin, une voie de recours. La mise en place d'un système de contestation des adjudications efficace permet d'améliorer les procédures et pratiques d'achat et de renforcer le contrôle interne. En outre, elle favorise la bonne gouvernance et est conforme aux meilleures pratiques en matière de passation de marchés internationaux¹. L'expérience acquise dans ce domaine par d'autres organisations publiques a fait l'objet d'un examen dans le cadre du projet pilote.

III. Lancement du projet pilote

Création du Comité d'examen des adjudications

4. Le projet pilote a vu le jour en novembre 2009 avec la création du Comité d'examen des adjudications. Le Président du Comité des marchés du Siège en est le secrétaire, et deux membres du secrétariat du Comité des marchés lui apportent un appui administratif. Le Comité d'examen tient une liste d'experts indépendants agréés dans le domaine de la passation de marchés et du règlement des litiges y afférents, auxquels il est fait appel pour fournir des conseils écrits sur le bien-fondé de telle ou telle réclamation. Dans le cadre du projet pilote, seuls les appels d'offres lancés par la Division des achats du Siège après novembre 2009 pour des projets d'une valeur

¹ Aux termes de l'article 67 de la Loi type révisée de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) sur la passation des marchés publics, tout fournisseur peut demander à une instance indépendante de réexaminer une décision ou un acte pris par l'entité adjudicatrice dans la procédure de passation de marché ou la saisir lorsque l'entité adjudicatrice n'a pas rendu de décision.

estimée à 300 000 dollars au moins peuvent donner lieu à une réclamation. Les principales étapes du processus de contestation sont décrites ci-après :

a) **Présentation d'une réclamation.** Un soumissionnaire non retenu demande à la Division des achats de convoquer une réunion d'information. S'il n'est pas satisfait des explications fournies à cette occasion, il peut déposer une réclamation auprès du secrétaire du Comité d'examen des adjudications dans les 10 jours ouvrables suivant la réunion;

b) **Examen par un expert du Comité d'examen des adjudications.** Une fois que le secrétaire du Comité a confirmé que la décision pouvait être contestée, la réclamation est examinée par un expert du Comité, ou un collège de trois experts si le dossier est complexe. L'examen vise à déterminer si l'adjudication contestée est conforme aux conditions énoncées dans le cahier des charges, au Règlement financier et aux règles de gestion financière des Nations Unies et aux instructions administratives régissant les achats. Les conclusions et recommandations de l'expert chargé d'apprécier le bien-fondé de la réclamation sont consignées dans un rapport écrit. L'expert peut également formuler des recommandations visant à améliorer la qualité des futurs appels d'offre ou des procédures régissant la passation de marchés interne;

c) **Prise de décisions.** Le rapport de l'expert du Comité d'examen des adjudications est soumis au Secrétaire général adjoint à la gestion pour décision finale;

d) **Notification/communication.** Le secrétaire communique la décision finale concernant la réclamation au fournisseur et aux entités concernées au sein de l'Organisation.

Issue et voies de recours

5. Une réclamation peut être accueillie ou rejetée selon que le demandeur, à qui incombe la charge de la preuve, en établit ou non le bien-fondé. Si la réclamation aboutit, trois solutions sont possibles. Premièrement, la durée de validité de l'adjudication peut être ramenée de plusieurs années à un an seulement. On organise alors dans les meilleurs délais un nouvel appel d'offres auquel le demandeur est invité à participer. Deuxièmement, l'adjudication peut être annulée, ce qui suppose toutefois, compte tenu des incidences juridiques et opérationnelles éventuelles, l'avis préalable du Bureau des affaires juridiques et du service qui est à l'origine de l'appel d'offres. Troisièmement, une indemnisation d'un montant n'excédant pas 50 000 dollars peut être accordée au demandeur en remboursement des dépenses liées à la procédure de contestation. Dans le cadre du projet pilote toutefois, les honoraires d'avocat ne sont pas remboursables. L'expert peut par ailleurs recommander toute mesure qu'il juge opportune sur la base de ses conclusions.

IV. Mise en œuvre du projet pilote

6. Le lancement du projet pilote a nécessité de mener un certain nombre d'activités de démarrage, notamment des recherches et des comparaisons avec d'autres systèmes de contestation; des consultations avec les parties intéressées au sein de l'Organisation, des spécialistes externes et des universitaires; l'élaboration

de politiques et de procédures; la création d'une base de données; le développement d'outils informatiques; et la conception des formulaires de contestation. En outre, le secrétariat du Comité d'examen des adjudications a constitué une bibliothèque électronique contenant des documents relatifs à la contestation des adjudications et destinés aux experts du Comité. Il a également établi une liste d'experts qu'il a soumise au Secrétaire général adjoint à la gestion pour examen et approbation et organisé, en 2009, un atelier d'initiation destiné aux experts. En octobre 2009, la Division des achats a organisé à l'intention de son personnel une formation sur l'organisation de réunions d'information et le déroulement de la procédure de contestation des adjudications.

7. Dans sa résolution 61/246, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de publier sur le site Web de la Division des achats les informations voulues sur le système de contestation des adjudications. En décembre 2009, les informations pertinentes ont été mises en ligne sur le site extranet de la Division (http://extranet.unsystem.org/pd/pilot_program.htm). Par ailleurs, la soumission d'une offre valide habilite tout fournisseur qui n'a pas été retenu à être convié à une réunion d'information et à contester l'adjudication.

8. De novembre 2009 à septembre 2012, la Division des achats a lancé 779 appels d'offres, dont 459 pour des marchés d'un montant estimé à 300 000 dollars ou plus. Durant la même période, elle a mené 52 réunions d'information et 20 adjudications ont été contestées auprès du secrétaire du Comité d'examen des adjudications. Seize des réclamations présentées n'étaient pas recevables. Le Secrétaire général adjoint à la gestion s'est prononcé sur deux des quatre autres sur la base des rapports établis par un expert du Comité. Les deux réclamations restantes étaient toujours pendantes au moment de l'établissement du présent rapport. Au cours de la même période, le secrétariat du Comité a reçu 80 autres plaintes, qui ne concernaient pas les achats.

V. Enseignements tirés du projet pilote

9. Malgré la portée limitée du projet pilote et le faible nombre de réclamations reçues, certains enseignements ont été tirés de l'expérience, ainsi qu'il est brièvement exposé ci-après :

a) **La communication avec les fournisseurs doit être améliorée.** Les principales raisons pour lesquelles les fournisseurs demandent la tenue de réunions d'information et présentent des réclamations sont : l'existence d'ambiguïtés dans certains cahiers des charges; la révision des conditions requises, pour des raisons opérationnelles, après la publication de l'appel d'offres initial; et la mauvaise compréhension par les fournisseurs de la procédure de passation de marchés de l'Organisation;

b) **Les réunions d'explication sont importantes.** Les réunions d'information ont aidé les soumissionnaires non retenus à comprendre pourquoi leurs offres avaient été rejetées, ce qui pourrait leur être utile à l'avenir. La plupart d'entre eux ont été satisfaits des explications fournies par la Division des achats et n'ont pas déposé de réclamation. Ces réunions ont en outre permis à la Division d'expliquer les politiques et procédures de passation de marchés appliquées par l'Organisation. Les commentaires du personnel de la Division et des services adjudicateurs qui ont participé aux réunions ont été positifs et indiquent une

meilleure compréhension des besoins du marché. L'interaction avec les fournisseurs a par ailleurs permis de se rendre compte qu'il fallait reformuler les cahiers des charges et continuer de renforcer les moyens dont disposent les entités internes, à savoir tant la Division des achats que les services adjudicateurs, pour tenir des réunions d'information et utiliser les enseignements tirés de l'expérience en vue d'améliorer la procédure de passation de marchés de l'ONU;

c) **L'Organisation doit être représentée par un conseil.** Une réunion d'information s'est tenue en présence du conseil du fournisseur contestataire mais sans représentant du Bureau des affaires juridiques, au détriment de l'Organisation. L'expert du Comité d'examen des adjudications saisi du dossier a donc recommandé que l'Organisation soit assistée d'un conseil à toute réunion où le plaignant le serait aussi. Il serait bon que le futur système de contestation des adjudications prévoie la participation active du Bureau des affaires juridiques en tant que de besoin;

d) **Le système de contestation des adjudications suscite l'intérêt des fournisseurs.** Les fournisseurs semblent porter un intérêt à ce système. Ainsi, bien que les fournisseurs opérant dans les sites d'implantation des missions de maintien de la paix ne soient pas autorisés à participer au projet pilote, plusieurs d'entre eux ont contesté des décisions d'adjudication prises par les missions. Grâce à cela et à l'élargissement du système de contestation, l'Organisation pourra tirer des enseignements supplémentaires du projet et la direction au Siège disposera de davantage de recul pour évaluer l'efficacité de la procédure de passation de marchés dans les autres lieux d'affectation;

e) **La transparence s'est améliorée.** Les réunions d'information menées par la Division des achats ont déjà conduit à des améliorations dans le texte de la lettre de rejet, qui contient désormais des informations sur les procédures permettant de demander la tenue d'une réunion d'information et de contester une adjudication. Dans les appels d'offres figure également une section consacrée à la procédure de contestation, ainsi qu'un lien vers le site Web de la Division des achats.

VI. Prolongation et élargissement de la portée du projet pilote

10. Si des leçons ont déjà été tirées grâce au projet pilote, le Secrétaire général considère néanmoins qu'il est nécessaire et souhaitable d'acquérir davantage d'expérience dans le cadre de celui-ci. Compte tenu de l'utilité du système de contestation des adjudications et du rôle qu'il joue dans l'amélioration des procédures et pratiques internes, le projet pilote a été prolongé jusqu'au 30 juin 2015 et sa portée a été élargie ainsi qu'il est expliqué ci-après :

a) **Élargissement des conditions de réclamation.** Le montant à partir duquel l'attribution d'un marché pourra être contestée passera de 300 000 à 200 000 dollars. L'issue des appels d'offres publiés par le bureau régional des achats d'Entebbe, qui fait partie intégrante de la Division des achats, pourra également faire l'objet d'une réclamation. Ces deux changements devraient aboutir à une augmentation de 30 % du nombre d'adjudications contestées;

b) **Recours à un mode alternatif de règlement des litiges.** Les recherches indiquent que certains organismes publics sont parvenus à régler des différends concernant des adjudications grâce à des modes alternatifs de règlement des litiges.

Le recours à un mode alternatif de règlement des litiges suppose la participation à une procédure volontaire et officieuse par laquelle un tiers facilite le dialogue entre les parties aux fins de la résolution du conflit. Il serait utile que le système de contestation des adjudications prévoie la possibilité d'employer ce type de procédure, dans le cadre de laquelle un expert du Comité d'examen des adjudications ferait office de tierce partie et rencontrerait officieusement les représentants agréés de l'Organisation et du fournisseur. Les modes alternatifs de règlement des litiges peuvent permettre de régler les litiges rapidement, ce qui est une considération importante pour toutes les parties concernées;

c) **Indemnisation.** Actuellement, le montant maximum de l'indemnisation payable à un fournisseur dont la réclamation a abouti est de 50 000 dollars, somme qui doit servir à couvrir les dépenses afférentes à la procédure de contestation hors honoraires d'avocat. Or, d'après des recherches, certains organismes publics autorisent le remboursement de ces honoraires lorsqu'une réclamation est accueillie, à concurrence d'un montant raisonnable. Le Secrétaire général a donc décidé que ces honoraires seraient remboursés pour autant qu'ils ne dépassent pas le maximum autorisé. Cette procédure est considérée comme équitable dans la mesure où elle permet au fournisseur d'être remboursé pour les frais engagés aux fins de la contestation d'une adjudication;

d) **Formation systématique.** Afin d'appuyer l'élargissement de la portée du projet, la Division des achats offrira des cours de formation supplémentaires aux fonctionnaires chargés des achats (y compris au bureau régional des achats) et à ceux des services adjudicateurs qui participent aux réunions d'information.

11. En tenant compte de l'expérience supplémentaire qui sera acquise grâce à la prolongation du projet pilote, le Secrétaire général fournira à l'Assemblée générale des recommandations quant au budget et aux effectifs nécessaires au maintien du système de contestation des adjudications après 2014. Jusque-là, le projet pilote continuera d'être exécuté au moyen des ressources existantes du secrétariat du Comité des marchés du Siège, de la Division des achats et des services adjudicateurs.

VIII. Conclusions et recommandations

12. Il est recommandé à l'Assemblée générale :

a) De prendre note du présent rapport et de la prolongation du projet pilote jusqu'au 30 juin 2015;

b) De prier le Secrétaire général de lui rendre compte, à sa soixante-neuvième session, de l'expérience acquise dans le cadre de la prolongation du projet pilote et de lui présenter des propositions, notamment en ce qui concerne le budget et les effectifs nécessaires, en vue de mettre en place un système officiel de contestation des adjudications à l'Organisation des Nations Unies.