



Assemblée générale

Distr. générale
14 janvier 2016
Français
Original : anglais

Soixante-dixième session
Point 140 de l'ordre du jour
Corps commun d'inspection

Gestion et administration des marchés dans les organismes des Nations Unies

Note

Le Secrétaire général a l'honneur de faire tenir aux membres de l'Assemblée générale le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Gestion et administration des marchés dans les organismes des Nations Unies ».



GESTION ET ADMINISTRATION DES MARCHÉS DANS LES ORGANISMES DES NATIONS UNIES

Rapport établi par

Georges A. Bartsiotas

Corps commun d'inspection

Genève 2014



Nations Unies

JIU/REP/2014/9

Français

Original: anglais

GESTION ET ADMINISTRATION DES MARCHÉS DANS LES ORGANISMES DES NATIONS UNIES

Rapport établi par

Georges A. Bartsiotas

Corps commun d'inspection



Nations Unies, Genève 2014

Résumé

Gestion et administration des marchés dans les organismes des Nations Unies JIU/REP/2014/9

Pour s'acquitter de leur mandat et exécuter leurs programmes, les organismes des Nations Unies ont passé des marchés de biens et services se montant à plus de 16 milliards de dollars des États-Unis en 2013, chiffre qui illustre l'ampleur de leur exposition au risque lorsqu'ils font appel à des fournisseurs.

Les États Membres et les donateurs attendent des organismes qu'ils mettent en place des structures de gouvernance et des mesures de responsabilisation pour assurer la gestion efficace et efficiente des marchés et minimiser le risque de fraude, de corruption et d'irrégularités de gestion. Les organismes ont donc entrepris des réformes pour moderniser et rationaliser les activités d'achat. Des progrès ont été réalisés dans de nombreux domaines: les fonctions d'achat ont été renforcées, des plates-formes et des réseaux ont été créés et l'harmonisation des politiques et pratiques se poursuit au sein des organismes du système.

Toutefois, les réformes ont porté essentiellement sur les activités préalables à la passation des marchés. On a moins prêté attention aux approches visant à assurer efficacement la gestion postérieure à la passation des marchés, alors que le niveau de risque est particulièrement élevé à ce stade du processus. Même si la sélection des fournisseurs et la passation du marché s'effectuent correctement, ce sont les activités menées après la passation qui permettent de déterminer si les objectifs contractuels ont été atteints et si les impératifs concernant l'exécution, le respect des délais, la qualité et le coût ont été satisfaits.

Le Corps commun d'inspection (CCI) a procédé à cet examen afin d'analyser comment les organismes des Nations Unies gèrent les marchés de biens et services après la passation, en vue de recenser les bonnes pratiques et les enseignements tirés, de déterminer les secteurs qui appellent de nouvelles améliorations et de renforcer la cohérence à l'échelle de l'ensemble du système.

Aux fins du présent examen, l'expression «gestion des marchés» désigne les activités qui se déroulent après la passation des marchés, y compris celles qui ont trait à «l'administration des marchés».

Les organismes des Nations Unies concluent différents types de marchés de biens et services, dont le montant, la durée et la complexité sont très variables. La gestion à exercer dépendra donc de l'ampleur, de la nature et de la complexité de chaque marché considéré ainsi que du niveau de risque qu'il comporte. Le présent examen ne s'intéresse pas à l'ensemble des paramètres et des questions concernant les pratiques de gestion des marchés après leur passation mais met l'accent sur les difficultés communes dans les domaines suivants: gouvernance de la gestion des marchés, ressources humaines et renforcement des capacités, contrôle de l'exécution, gestion des modifications, systèmes d'appui automatisés, harmonisation et collaboration entre les organismes.

L'examen a mis en évidence que les pratiques de gestion des marchés sont lacunaires à différents égards, ce qui corrobore les constatations formulées par les auditeurs internes et externes des organismes du système. La similitude des carences relevées dans l'ensemble du système montre, étant donné l'ampleur et le volume des achats, combien il est nécessaire que toutes les parties prenantes agissent de concert pour résoudre ce problème systémique. **Les failles recensées dans le rapport persisteront tant que les politiques et les procédures ne seront pas affinées et que des mesures spécifiques ne**

seront pas prises pour renforcer les pratiques de gestion des marchés après leur passation.

Principales observations et conclusions

Les politiques et procédures de gestion des marchés sont ambiguës et font souvent défaut

- La direction et le personnel dans l'ensemble des organismes du système constatent l'absence de politiques et de procédures détaillées spécifiques à la gestion des marchés et la nécessité de directives plus rigoureuses pour gérer les marchés après la passation. Pourtant, même dans les cas – peu nombreux – où de telles directives existent, aucun mécanisme n'est en place pour vérifier que les politiques et procédures sont systématiquement appliquées (Recommandations 1 et 2).

Les structures, les rôles et les responsabilités en matière de gestion des marchés doivent être clairement définis

- Dans la plupart des organismes, les marchés sont conclus par les fonctionnaires chargés des achats mais ces derniers, ou d'autres gestionnaires spécialisés, n'interviennent guère dans la gestion ultérieure des marchés, qui est laissée aux soins des donneurs d'ordre, des chargés de projet ou d'autres parties. Dans la plupart des cas, les rôles et les responsabilités relatifs à la gestion des marchés après leur passation ne sont pas définis avec précision ou ne font pas l'objet d'une délégation de pouvoirs en bonne et due forme. Pourtant, si l'on veut que le système de gestion des marchés fonctionne bien, en particulier lorsque les achats sont décentralisés, il est essentiel qu'une délégation de pouvoirs officielle, engageant la responsabilité des intéressés, soit établie à l'intention des personnes chargées de gérer les marchés après leur passation. Lorsqu'une telle délégation de pouvoirs n'est pas établie, les données disponibles montrent qu'il en résulte des dysfonctionnements et un manque de responsabilisation (Recommandation 3).
- L'existence de groupes/sections chargés spécifiquement de la gestion des marchés et dotés de professionnels apporte une valeur ajoutée et est considérée comme une pratique optimale dans les secteurs privés et publics. La professionnalisation de la gestion des marchés et la mise en place de groupes spécialisés lorsque le volume des achats ou la complexité des marchés le justifie sont des aspects qui requièrent l'attention des cadres dirigeants aussi bien que des praticiens dans les organismes du système (Recommandation 4).

Défis en matière de formation et de renforcement des capacités

- L'examen a montré que la plupart des organismes du système risquent de manquer de personnel compétent pour gérer les marchés après leur passation. En conséquence, il s'agit pour nombre d'entre eux de déterminer s'ils disposent actuellement, ou disposeront à l'avenir, des capacités et des compétences nécessaires à la gestion des marchés dans le contexte d'un accroissement de la charge de travail liée aux programmes. Les formations existantes ne sont pas suffisamment approfondies pour aborder toutes les phases du processus d'achat, puisqu'elles se focalisent surtout sur les étapes en amont (procédures préalables à l'appel d'offres, sélection et passation du marché). Dans la plupart des organismes, on a négligé la formation à la gestion des marchés après leur passation (Recommandations 5 et 6).

Absence de gestion des risques

- Dans la plupart des organismes examinés, les plans de gestion des risques relatifs aux achats, lorsque de tels documents existent, traitent des risques liés à l'étape

préalable à la passation des marchés et sont généralement associés aux problèmes concernant la sélection des fournisseurs. On n'a relevé aucun exemple d'évaluation systématique des risques au démarrage de la phase postpassation qui aiderait aussi à déterminer quel type d'activités implique la gestion des marchés, à quels personnels il faudrait confier ces tâches et, le cas échéant, quelles compétences spécialisées elles requièrent (Recommandation 7).

Il convient d'améliorer le contrôle de l'exécution des marchés

- Après la passation d'un marché, il est indispensable d'en contrôler périodiquement l'exécution afin de s'assurer que les biens et services sont fournis dans les délais prescrits et dans les limites du budget fixé et qu'ils répondent aux normes de qualité, en particulier pour les marchés les plus complexes et qui présentent le risque le plus élevé pour l'organisme concerné. Sans un contrôle systématique effectué par des spécialistes, on court le risque que les prestations des fournisseurs soient insatisfaisantes, que les services ne soient pas fournis comme escompté ou que les paiements effectués excèdent la valeur des prestations fournies. Des efforts réels ont été consentis par plusieurs organismes pour renforcer le contrôle des marchés en mettant au point des directives et des procédures plus rigoureuses, mais le présent examen et les informations fournies par les bureaux hors siège montrent que des lacunes persistent dans ce domaine.

La performance des fournisseurs ne fait pas l'objet d'un rapport systématique

- L'évaluation de la performance du fournisseur est un élément important dans le processus d'achat. Elle indique dans quelle mesure le fournisseur a été à même de satisfaire aux exigences en matière de coût, de délai et d'efficacité pour un marché donné. Elle renseigne également sur l'intégrité et l'éthique professionnelle du fournisseur, la satisfaction de l'utilisateur final et d'autres aspects connexes. À quelques exceptions près, les fournisseurs ne font pas l'objet d'une évaluation systématique et, dans de nombreux cas, les mécanismes censés donner des directives aux personnes chargées d'une telle évaluation ne sont pas définis clairement. En outre, la plupart des organismes n'ont pas de système centralisé d'archivage des évaluations des différents prestataires (Recommandation 8).

Un cadre harmonisé est nécessaire pour les sanctions à l'égard des fournisseurs

- Les organismes des Nations Unies ont entrepris de se doter de cadres analogues pour l'examen des fournisseurs, ce qui leur permettrait d'enregistrer et de partager les informations sur la performance de ces derniers. L'idée est de créer une liste centralisée des fournisseurs à ne pas retenir, qui intégrerait les décisions des différentes entités concernant les fournisseurs à exclure ou les sanctions prises à leur encontre, les entrées étant générées selon un processus fondé sur des règles communes. Un tel système aiderait les organismes à prendre des décisions en connaissance de cause lorsqu'ils sélectionnent les fournisseurs et réduirait la probabilité qu'un fournisseur taxé d'incompétence ou de pratiques frauduleuses par un organisme puisse se voir attribuer un nouveau marché dans un autre organisme.

Modifications du marché

- Il est inévitable que des modifications interviennent durant l'exécution d'un marché – et il arrive qu'elles soient fréquentes – lorsque les exigences et les circonstances évoluent. Les modifications peuvent porter sur la durée du marché, le cahier des charges, les biens/services à fournir; elles peuvent également être d'ordre administratif. La raison des modifications et la façon dont elles sont gérées sont un

élément déterminant pour l'exécution efficace du marché.

- Aucun organisme n'a été en mesure de fournir rapidement des informations agrégées sur les causes et les conséquences des modifications apportées aux marchés en cours ou exécutés antérieurement. Les modifications qui se traduisent par un dépassement des coûts, des retards et un prolongement injustifié des délais sont révélatrices de failles dans la gestion des marchés. Il n'a pas été possible de quantifier et d'analyser les incidences de telles failles, faute de documentation à ce sujet dans les organismes examinés. Le manque d'information sur les carences systémiques liées aux modifications ne permet pas de prendre des mesures correctives et risque d'entraver l'exécution efficace et économique des programmes (Recommandation 9).

Les clauses de recours ne sont pas toujours appliquées

- Les recours protègent un organisme lorsque le marché n'est pas exécuté conformément aux conditions et modalités qui le régissent ou en cas d'inexécution. Bien qu'elles fassent partie des clauses contractuelles types, l'examen a montré que, bien souvent, les clauses de recours des achats dans de nombreux organismes ne sont pas appliquées dans la pratique, en particulier dans les cas impliquant des dommages-intérêts et/ou des garanties de bonne exécution.
- Parce qu'ils manquent de discipline ou de savoir-faire pour recueillir les preuves nécessaires à la réclamation de dommages-intérêts ou à la mise en œuvre de la garantie de bonne exécution, la plupart des organismes des Nations Unies se montrent apparemment tolérants à l'égard de leurs fournisseurs, ce qui risque d'engendrer des pertes financières pour les organismes et leurs programmes (Recommandation 10).

Systèmes d'assurance et contrôle

- Les mécanismes de contrôle interne, tels que les fonctions d'audit, d'enquête et d'évaluation, ainsi que le contrôle externe permettent de s'assurer de l'efficacité et de l'efficience des opérations de gestion des marchés. Toutefois, peu d'organismes ont eu recours à d'autres mécanismes d'assurance et de contrôle – examens périodiques en interne et mesures de la performance, par exemple – qui permettraient un suivi transversal de l'activité d'achat. Au siège de certains organismes, le service des achats a institué des mesures de la performance afin d'aider à évaluer l'efficacité de la fonction achat dans l'ensemble de l'entité, mais ces efforts pourraient être plus concluants s'ils portaient aussi sur la gestion après la passation des marchés.

Les systèmes d'information n'appuient pas correctement les activités de gestion des marchés

- Les progiciels de gestion intégrés offrent des fonctionnalités générales pour les processus relatifs aux achats mais ils comportent rarement des fonctions ayant trait à la gestion des marchés après leur passation: contrôle de l'exécution, alertes, information sur les dépenses en temps réel, dépenses ventilées par fonctionnaire chargé des achats et par fournisseur, etc. Il ne serait peut-être pas possible, par exemple, de connaître à un moment donné le montant cumulé des dépassements de coûts, ou le montant total des engagements auxquels un organisme doit faire face au titre des marchés. De même, il n'est pas toujours possible de savoir quel est le montant total des marchés qui ont été passés avec un seul et même fournisseur par les différents services d'un organisme. L'absence de ce type d'informations peut empêcher que les décisions soient prises en connaissance de cause et entraver la

gestion efficace et efficiente des marchés (Recommandation 11).

Collaboration et coopération en matière d'achats au sein du système des Nations Unies

- Le Réseau achats du Comité de haut niveau sur la gestion, qui relève du Conseil des chefs de secrétariat, a bien progressé sur une série d'activités visant à l'harmonisation au sein du système. Toutefois, le manque d'attention accordé à la gestion des marchés après leur passation est une source de préoccupation dans la mesure où cet aspect est apparemment considéré comme secondaire par certains membres du Réseau. Or, la gestion postérieure à la passation des marchés est un domaine à haut risque dans le processus global des achats et pourrait donc gagner à ce qu'une collaboration s'instaure entre les organismes pour harmoniser les politiques, procédures et directives applicables (Recommandation 12).

Recommandations

Recommandation 1

Les organes délibérants des entités des Nations Unies devraient charger les chefs de secrétariat de leurs organismes respectifs d'actualiser les politiques, les procédures, les directives et les systèmes de suivi existants et, le cas échéant, d'élaborer des outils spécifiques pour assurer une gestion efficace et efficiente des activités postérieures à la passation des marchés.

Recommandation 2

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient inclure dans leur rapport annuel sur les contrôles internes une déclaration émanant de personnes ayant compétence en matière d'achats et de gestion des marchés certifiant que l'exécution des marchés s'est effectuée en pleine conformité avec les politiques, procédures et règles de l'organisme concerné.

Recommandation 3

Les organes délibérants des entités des Nations Unies devraient charger les chefs de secrétariat de leurs organismes respectifs de mettre en place un système en vertu duquel les personnes désignées pour gérer les marchés après la passation sont informées par écrit des responsabilités et des obligations qui leur incombent lorsqu'elles gèrent un marché, et possèdent les qualifications requises pour gérer ce marché.

Recommandation 4

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient réévaluer les ressources financières et humaines nécessaires à la gestion des marchés après leur passation, compte tenu du volume, du montant, de la complexité et de la nature des marchés en cours et projetés, et décider quelles sont les structures d'appui optimales requises (structures centralisées ou décentralisées, par exemple) pour garantir le meilleur rapport qualité-prix et faire en sorte que les objectifs de l'organisme soient atteints.

Recommandation 5

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient mettre en place en interne une formation spécifique à la gestion des marchés qui comporterait des volets obligatoires pour toutes les personnes gérant des marchés d'une ampleur, d'un montant et d'une complexité déterminés.

Recommandation 6

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient s'assurer que les supérieurs hiérarchiques des personnes qui gèrent des marchés intègrent des critères relatifs à cette activité dans l'appréciation annuelle du comportement professionnel des intéressés.

Recommandation 7

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient veiller à ce que, pour les marchés portant sur un certain montant et présentant une certaine complexité, des plans de gestion des risques soient en place, couvrant les activités postérieures à la passation des marchés. Ces plans devraient inclure des mesures visant à réduire les risques et désigner clairement les personnes responsables de l'application de telles mesures.

Recommandation 8

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient s'assurer qu'il existe au sein de leurs organismes respectifs un système permettant de documenter l'exécution par le fournisseur de ses obligations contractuelles et de faire rapport à ce sujet; ils devraient aussi déterminer les responsabilités pour ce qui est de veiller à l'exhaustivité du rapport sur la performance du fournisseur.

Recommandation 9

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient mener une étude au sein de leurs organismes respectifs pour analyser les causes des modifications apportées aux marchés au-delà de certains seuils et mettre en évidence les failles systémiques qui contribuent aux accroissements de coûts et aux retards. Des mesures correctives devraient être prises pour remédier à ces failles.

Recommandation 10

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient veiller à ce que, s'il y a lieu, des dommages et intérêts d'un montant approprié et d'autres recours soient prévus dans les clauses types des marchés et soient utilisés judicieusement afin de protéger les intérêts et les droits de leurs organismes respectifs.

Recommandation 11

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient augmenter les capacités de leurs systèmes informatiques existants tels que les progiciels de gestion intégrés, ou envisager d'autres systèmes spécialisés de gestion des marchés, pour appuyer les activités postérieures à la passation des marchés, en se fondant sur une analyse coûts-avantages et en tenant compte de la nécessité à laquelle répond une telle fonctionnalité.

Recommandation 12

Le Secrétaire général de l'ONU, agissant en sa qualité de Président du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination, devrait veiller à ce que les questions relatives à la gestion des marchés après leur passation soient inscrites à l'ordre du jour du Réseau achats du Comité de haut niveau sur la gestion et soient abordées dans le cadre des initiatives en cours visant à professionnaliser et harmoniser le processus des achats au sein du système des Nations Unies.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Résumé		4
Abréviations		12
I. Introduction	1–23	14
A. Objectifs et portée.....	6–11	15
B. Méthodologie.....	12–21	16
C. Contexte	22–23	18
II. Gouvernance et environnement favorable.....	24–54	20
A. Les politiques et procédures relatives à la gestion des marchés sont ambiguës et font souvent défaut	24–31	20
B. Les structures, les rôles et les responsabilités en matière de gestion des marchés ne sont pas clairement définis	32–54	21
III. Rôle des comités des marchés dans les activités de gestion des marchés	55–60	27
IV. Ressources humaines et renforcement des capacités	61–68	28
V. Gestion des risques	69–80	30
A. Absence de gestion des risques au stade de la gestion des marchés	72–80	31
VI. Contrôle de l'exécution, évaluation et établissement de rapports.....	81–91	33
A. Il est nécessaire d'améliorer le contrôle de l'exécution des marchés	91	33
B. La performance des fournisseurs n'est pas évaluée de façon systématique...	92–101	35
C. Régimes de sanctions applicables aux fournisseurs	102–108	37
D. Rapports adressés aux équipes de direction	109–112	39
VII. Gestion des modifications	113–118	40
VIII. Recours.....	119–125	41
A. Les recours ne sont pas toujours appliqués	122–125	42
IX. Systèmes d'assurance et contrôle.....	126–133	43
X. Systèmes d'information	134–150	44
A. Les systèmes d'information automatisés ne permettent pas d'appuyer correctement les activités de gestion des marchés.....	134–150	44
XI. Coopération et collaboration en matière de gestion des marchés au sein du système des Nations Unies	151–159	48
Annexes		
I. Annexe I (partie I): Modèle d'évaluation du processus de gestion des marchés (CM-PAM)		51
Annexe I (partie II): CM-PAM survey		56
Annexe I (partie III): Selected responses from the CM-PAM survey		64

II.	Extracts from procurement manuals and related documents of United Nations system organizations addressing contract management	73
III.	Sample forms for transfer of contract management international maritime organization	81
IV.	Programmes de formation aux achats de différents organismes des Nations Unies.....	84
V.	Vue d'ensemble des mesures à prendre pour donner suite aux recommandations du Corps commun d'inspection (JIU/REP/2014/9).....	87

Abréviations

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BSCI	Bureau des services de contrôle interne (Secrétariat de l'ONU)
CATS	Système de suivi des marchés (PNUD)
CCI	Corps commun d'inspection
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CIPS	Institut agréé des achats et des approvisionnements
CM-PAM	Modèle d'évaluation du processus de gestion des marchés
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
DAM	Département de l'appui aux missions
DOMP	Département des opérations de maintien de la paix
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
FMI	Fonds monétaire international
ITC	Centre du commerce international
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du Travail
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la Santé
OMT	Organisation mondiale du tourisme
ONU-Femmes	Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUG	Office des Nations Unies à Genève
ONUN	Office des Nations Unies à Nairobi
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
OPS	Organisation panaméricaine de la santé
PAM	Programme alimentaire mondial
PGI	Logiciel de gestion intégré
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UNSOA/AMISOM	Bureau d'appui de l'ONU pour la Mission de l'Union africaine en Somalie
UPU	Union postale universelle

I. Introduction

1. Ces dernières années, les organes délibérants et consultatifs, notamment l'Assemblée générale et le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, ont insisté sur la nécessité de mécanismes plus rigoureux pour les achats afin que l'exécution des programmes et des activités financés par le système des Nations Unies offre un bon rapport qualité-prix. Les organes de contrôle tels que les bureaux d'audit interne et externe de différents organismes ont évoqué les problèmes posés par la responsabilisation en matière de gestion et d'administration des marchés ainsi que l'absence de mécanismes permettant de s'assurer que les marchés sont exécutés de façon efficace et efficiente.

2. Les organismes ont réagi en introduisant des réformes pour moderniser et rationaliser leurs activités d'achat. La plupart de ces réformes portent essentiellement sur l'élaboration de plans d'achats appropriés pour l'acquisition de biens et services ainsi que sur la sélection du fournisseur le plus qualifié et l'obtention du juste prix. Toutefois, les domaines de la gestion et de l'administration des marchés ont été en grande partie négligés.

3. Les termes «gestion des marchés» et «administration des marchés» sont souvent utilisés de façon interchangeable. Aux fins du présent examen, l'expression «gestion des marchés» s'entend des activités qui interviennent après la passation des marchés de biens et services et inclut les activités concernant «l'administration des marchés». Ainsi, **dans le cadre du présent rapport, la gestion des marchés désigne «le processus qui garantit que toutes les parties à un accord juridiquement contraignant (marché) s'acquittent de leurs obligations respectives de façon aussi efficace et efficiente que possible, en fournissant les produits opérationnels requis, moyennant un bon rapport qualité-prix»¹.**

4. Dans le cycle des achats, la gestion des marchés intervient après la passation, tandis que la demande d'achat et l'achat proprement dit constituent l'étape préalable (voir fig. 1). La gestion des marchés inclut des activités telles que le contrôle des marchés et l'établissement de rapports, la gestion des modifications, le règlement des litiges, la gestion financière et l'achèvement du marché.

Figure 1
Cycle d'achat



5. Le présent examen ne portait pas sur les activités préalables à la passation des marchés mais on a néanmoins tenu compte du fait que plusieurs aspects de la gestion postérieure à la passation sont liés aux mesures et décisions prises avant la passation

¹ *UN Procurement Practitioner's Handbook*, novembre 2006, chap. 3, p. 3 à 90.

du marché. Une gestion efficace du marché implique que le cahier des charges ait été formulé correctement et sans ambiguïté, que l'avis de marché ait été dûment publié et que l'offre/la soumission du fournisseur ait été soigneusement évaluée avant que le marché soit passé.

A. Objectifs et portée

6. L'examen a porté sur les activités et les questions liées à la gestion des marchés au sein du Secrétariat² et des fonds et programmes de l'ONU, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique, aux sièges et dans les bureaux hors siège.

7. L'objectif consistait à analyser les méthodes et pratiques actuelles utilisées par les organismes du système des Nations Unies pour gérer les marchés de biens et services après la passation, en vue de recenser les bonnes pratiques et/ou les enseignements tirés, d'examiner les domaines appelant de nouvelles améliorations et de renforcer la cohérence dans l'ensemble du système.

8. Les organismes du système sont amenés à conclure différents types de marchés, dont le montant, la durée et la complexité sont très variables. Les modalités de gestion seront donc fonction de l'ampleur et de la nature de chaque marché, ainsi que de sa complexité et du risque qu'il comporte. Faute de ressources, le présent rapport n'aborde pas l'ensemble des aspects et des questions concernant les pratiques de gestion des marchés mais porte essentiellement sur les difficultés communes rencontrées dans différents domaines: la dimension gouvernance de la gestion des marchés, les ressources humaines et le renforcement des capacités, la gestion des modifications, les systèmes d'appui automatisés, ainsi que l'harmonisation et la collaboration entre les organismes.

9. Le présent examen ne porte pas non plus sur les questions spécifiques relatives à des types de marchés spécialisés tels que les marchés de grande envergure pour le développement des systèmes informatiques, qui s'effectue par phases et n'implique pas des prestations continues, ou les marchés de construction, qui diffèrent fondamentalement des grands marchés de services. Les marchés de construction nécessitent en effet une expertise spécifique et des équipes d'ingénieurs spécialisés dans la gestion des chantiers, domaine qui, pour l'essentiel, ne relève pas de la sphère de compétence du personnel des Nations Unies³. De même, la gestion des accords à long terme, des subventions, ou des accords avec les partenaires d'exécution implique une approche non traditionnelle des marchés et le CCI a traité certains de ces aspects dans de précédents rapports⁴. N'entrent pas non plus dans le champ du présent examen les achats d'un faible montant ou les commandes à court terme ainsi que les services fournis par des prestataires dans le cadre de contrats de consultant.

² Au sein du Secrétariat de l'ONU, l'examen a porté sur le Département de l'appui aux missions (DAM) et la Division des achats du Département de la gestion.

³ Capital/refurbishment/construction projects across the United Nations system organizations (JIU/REP/2014/3).

⁴ Examen des accords à long terme relatifs aux achats dans le système des Nations Unies (JIU/REP/2013/1); Examen de la gestion des partenaires d'exécution au sein des organismes des Nations Unies (JIU/REP/2013/4).

10. Il est à noter que d'autres rapports du CCI sur les achats⁵ ont mis en évidence des carences dans la gestion des marchés mais ils n'ont pas approfondi la question car tel n'était pas leur propos. Le présent rapport complète ces documents en traitant spécifiquement de la gestion des marchés après leur passation.

11. Les organismes n'ont pas tous besoin de disposer de processus et de méthodes de premier ordre pour bien gérer les marchés. Ainsi, un organisme ayant un nombre limité de marchés (d'une complexité relative) n'aura peut-être pas besoin d'un système totalement automatisé pour gérer ces marchés. En revanche, la gestion de marchés complexes qui portent sur des montants élevés ou des volumes considérables fait appel à des capacités différentes et requiert des méthodes et des techniques pointues. Le présent rapport s'efforce de traiter les aspects qui, dans les activités relatives à la gestion des marchés, s'appliquent à tous les groupes et à différents échelons. Il se pourrait donc que les recommandations formulées ne revêtent pas toutes la même pertinence pour l'ensemble des organismes qui ont participé au présent examen.

B. Méthodologie

12. La méthodologie employée aux fins de l'élaboration du présent rapport comportait: i) des questionnaires détaillés; ii) des entretiens à l'échelle de l'ensemble du système; et iii) une enquête ciblée fondée sur le Modèle d'évaluation du processus de gestion des marchés (CM-PAM) décrit plus loin. Les questionnaires ont été adressés à l'ensemble des 28 organismes participants, dont 24 ont fait parvenir une réponse⁶. À partir de ces réponses, des entretiens ont été conduits avec des responsables aux sièges de certains organismes afin d'obtenir une vue d'ensemble des fonds et programmes et des institutions spécialisées⁷, en privilégiant les organismes qui représentent le volume d'achat le plus important au sein du système⁸. Des entretiens approfondis ont été menés avec des membres du personnel des bureaux hors siège de différentes entités⁹ à Nairobi. Lors de la phase de collecte des données, les informations reçues du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale ont également été prises en compte.

13. L'Inspecteur tient à remercier tous ceux qui lui ont apporté leur concours dans l'établissement du présent rapport, en particulier les personnes qui ont pris part aux entretiens et qui l'ont généreusement fait profiter de leur expérience et de leurs compétences. Il remercie plus spécialement le FNUAP, l'ONUDI, l'OMPI, l'OIT et le Secrétariat de l'ONU (BSCI) pour leur précieuse contribution à l'élaboration de la méthodologie fondée sur le CM-PAM.

⁵ Pratiques en matière d'achats dans le système des Nations Unies (JIU/REP/2004/9); Corporate consultancies in United Nations system organizations (JIU/NOTE/2008/4); Procurement reforms in the United Nations system (JIU/NOTE/2011/1).

⁶ ONU, PNUD, PNUE, FNUAP, HCR, UNICEF, ONUDC, UNOPS, UNRWA, ONU-Femmes, PAM, FAO, AIEA, OACI, OIT, OMI, UIT, UNESCO, ONUDI, OMT, UPU, OMS, OMPI, OMM.

⁷ ONU, PNUD, PNUE, HCR, UNICEF, ONUDC, UNOPS, PAM, FAO, AIEA, UIT, UNESCO, ONUDI, OMS/OPS, OMPI.

⁸ *2013 Annual Statistical Report on United Nations Procurement*, Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets.

⁹ BSCI, PNUD, PNUE, FNUAP, UNICEF, ONUN, UNOPS, UNSOA/AMISOM, PAM.

14. L'examen a également pris en compte les conclusions des audits relatifs aux achats effectués par les services d'audit interne et externe des organismes du système. Les travaux que ces services ont menés au cours des dernières années sur les achats et la gestion des marchés ont grandement contribué à mettre en lumière les nombreuses difficultés que rencontrent les organismes pour gérer les marchés. Les informations contenues dans les rapports d'audit ont été des plus précieuses pour l'Inspecteur, qui apprécie la coopération et les contributions apportées par un certain nombre de services d'audit dans le cadre de l'examen.

15. Un processus d'examen collégial interne a permis d'obtenir les vues de tous les inspecteurs du CCI avant l'établissement de la version finale du rapport. Le projet de rapport a également été diffusé auprès des organismes des Nations Unies et des autres acteurs pour qu'ils corrigent toute erreur factuelle et fassent des observations sur les constatations, conclusions et recommandations du rapport.

16. L'annexe V contient un tableau indiquant si le rapport est présenté aux organes directeurs et chefs de secrétariat des organismes examinés pour suite à donner ou pour information.

Modèle d'évaluation du processus de gestion des marchés

17. Le CCI a mis au point le Modèle d'évaluation du processus de gestion des marchés (CM-PAM), qui offre un outil pour évaluer les processus postérieurs à la passation des marchés dans différents organismes. L'élaboration du CM-PAM a bénéficié des travaux sur les modèles d'évaluation des achats menés par un certain nombre d'entités dans les secteurs public et privé ainsi que dans les milieux universitaires¹⁰. Ces entités fournissent des outils pour mesurer l'évolution du processus d'achat dans son ensemble mais ne traitent pas des activités postérieures à la passation des marchés de façon suffisamment détaillée pour les besoins du présent rapport. Le CM-PAM, axé sur l'étape postérieure à la passation des marchés, a donc été mis au point pour permettre une approche plus rigoureuse de ces activités et offrir aussi un outil d'évaluation spécifique aux organismes des Nations Unies (voir annexe I, parties I et II).

18. Fondé sur l'auto-évaluation, le CM-PAM fait appel à un questionnaire transversal portant sur 10 rubriques clefs de la gestion des achats et les processus correspondants. Ce questionnaire était anonyme et a été envoyé aux praticiens de la gestion des marchés (fonctionnaires chargés des marchés, donneurs d'ordre, chargés de projet) dans 14 organismes¹¹ choisis essentiellement en raison du volume de leurs achats. Le taux de réponse a été de 27 % (262 réponses). La méthode de notation et le contenu du questionnaire sont exposés en détail à l'annexe I.

19. Les résultats cumulés des organismes du système et les notes globales correspondantes sont présentés dans la figure 2. D'une manière générale, le graphique montre que, sur la base des données agrégées, les activités de gestion des marchés après la passation au sein de l'ensemble du système se situent essentiellement dans la

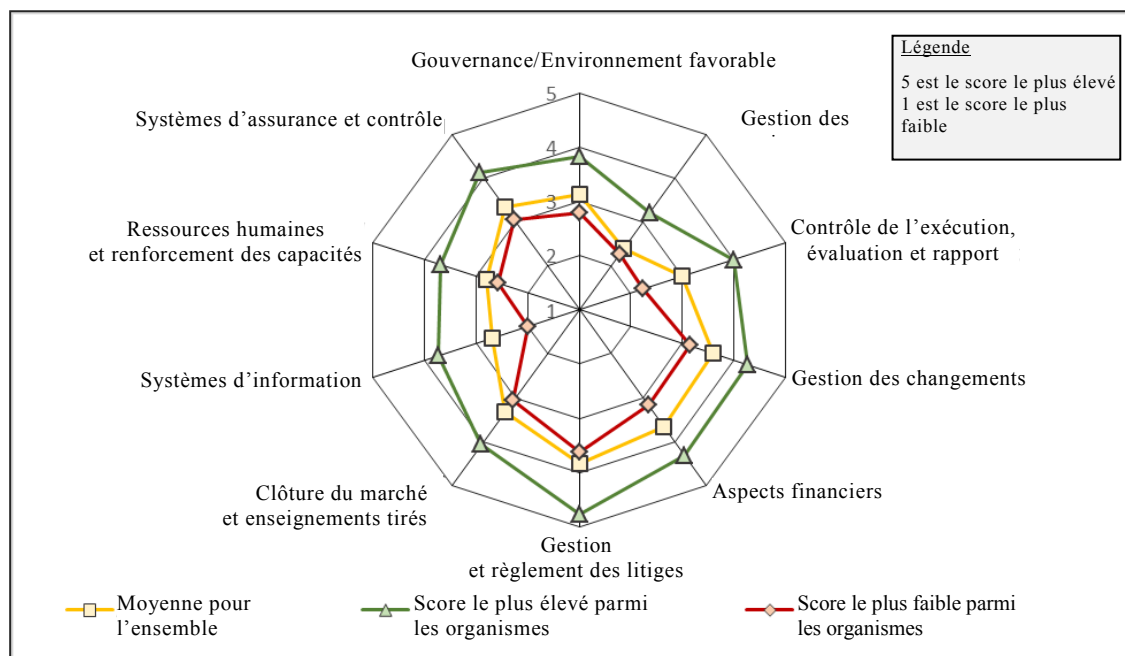
¹⁰ Il s'agit notamment du Capability Maturity Model de l'IACCM, du Contract Management Maturity Model de Garrett et Rendon (2005), de la méthodologie pour l'évaluation des systèmes d'achat (MAPS) mise au point par l'OCDE et du Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies élaboré par l'Accountability Office (GAO) du Gouvernement fédéral des États-Unis.

¹¹ Secrétariat de l'ONU, UNICEF, PNUD, PAM, HCR, OMS, UNOPS, OPS, FNUAP, FAO, OMPI, OIT, UNESCO et ONUDI.

moyenne, trois rubriques – gestion des risques, systèmes d’information, ressources humaines/ renforcement des capacités – faisant apparaître des résultats nettement inférieurs à la moyenne. **Toutefois, il est à noter que même si les scores obtenus dans certaines rubriques se situent peut-être dans la moyenne ou sont supérieurs à la moyenne, des améliorations restent globalement nécessaires.**

Figure 2

CM-PAM, résultats cumulés pour 14 organismes du système



20. Lors de la publication du présent rapport, chaque organisme recevra individuellement ses résultats au questionnaire et pourra voir ainsi où il se situe par rapport aux scores globaux (score le plus élevé, score moyen et score le plus faible) obtenus pour chaque rubrique clef par l'ensemble des organismes inclus dans l'enquête.

21. **Dans le cadre du présent rapport, les données provenant de l'enquête sur le CM-PAM sont riches d'enseignements et étayent les observations et les conclusions qui se dégagent des entretiens ainsi que des réponses individuelles au questionnaire reçues de chaque organisme. On relèvera avec un intérêt particulier les difficultés signalées par les participants dans les questions ouvertes (voir annexe I, partie III). Les résultats et les données issus de l'enquête sont mis en relief, selon qu'il convient, dans les différents chapitres du présent rapport.**

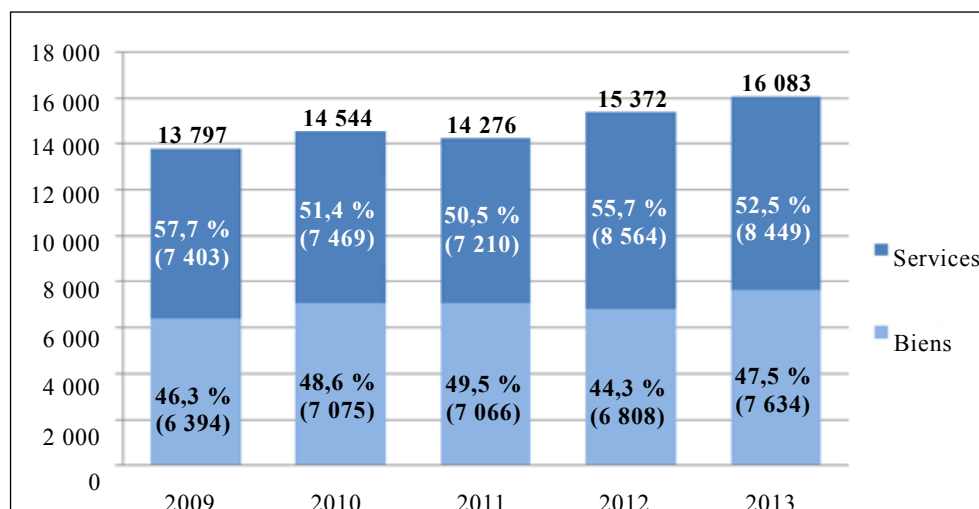
C. Contexte

22. Les organismes des Nations Unies procèdent à des achats de biens et services se chiffrant à plus de 16 milliards de dollars des États-Unis chaque année, dont 52 % pour les services et 48 % pour les biens (voir fig. 3).

Figure 3

Montant total des achats de biens et services, 2009-2013

(En pourcentage et en millions de dollars É.-U.)



Source: Division des achats de l'ONU.

23. Comme le montre le tableau 1, le volume des achats des organismes des Nations Unies est en augmentation constante: en 2012, il a augmenté de 1,1 milliard de dollars (7,7 %) par rapport à 2011 et en 2013 il a augmenté de 711 millions de dollars (4,6 %) par rapport à 2012. Depuis 2008, l'achat de services par le système des Nations Unies représente plus de 50 % du volume total des achats. Les quatre plus gros acheteurs – Division des achats du Secrétariat de l'ONU, UNICEF, PNUD et PAM – représentent à eux seuls environ 67 % du volume total des achats, et les 10 principaux acheteurs 91 %. C'est donc essentiellement à ces derniers que s'intéresse le présent rapport.

Tableau 1

Montant total des achats par organisme

(En milliers de dollars É.-U.)

Organisme	Biens		Services		Total	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Division des achats (ONU)	1 044 293	1 123 312	1 827 435	1 873 770	2 871 728	2 997 082
UNICEF	1 870 145	2 251 686	587 016	489 333	2 457 161	2 741 019
PNUD	761 676	811 168	2 412 240	1 817 718	3 173 916	2 628 886
PAM	1 263 143	1 160 831	1 220 840	1 315 727	2 483 983	2 476 558
HCR	284 425	533 819	277 645	418 816	562 070	952 635
OMS	135 093	210 421	554 500	561 425	689 593	771 846
UNOPS	247 130	250 228	492 590	499 103	739 720	749 331
OPS	625 025	557 214	9 882	27 772	634 907	584 986

Organisme	Biens		Services		Total	
FNUAP	215 365	216 887	119 852	148 980	335 217	365 867
FAO	39 108	136 993	47 421	183 129	86 529	320 122
Autres	322 221	381 218	1 015 055	1 113 884	1 337 276	1 495 102
Total	6 807 624	7 633 777	8 564 476	8 449 657	15 372 100	16 083 434

Source: Adapté du document 2013 Annual Statistical Report on United Nations Procurement.

II. Gouvernance et environnement favorable

A. Les politiques et procédures relatives à la gestion des marchés sont ambiguës et font souvent défaut

24. À l'exception du Département des opérations de maintien de la paix du Secrétariat de l'ONU, aucune entité des Nations Unies n'a défini de politique en matière de gestion des marchés. En général, ces questions sont abordées de manière très succincte dans le manuel des achats des organismes.

25. Dans un organisme, on se contente d'indiquer que la gestion des marchés est facilitée par une bonne planification des achats, sans préciser en quoi consiste concrètement le processus de gestion. Dans le manuel des achats d'un autre organisme, il est fait référence brièvement à la gestion des marchés, qui se ramène à l'évaluation des fournisseurs. Dans un autre organisme encore, le manuel des achats mentionne les «taxes et paiements» et «la rupture ou la résiliation d'un marché» comme les deux seuls domaines sur lesquels portent ses efforts en matière de gestion des marchés. Une liste des politiques et procédures relatives à la gestion et l'administration des marchés figure à l'annexe II.

26. Le *UN Procurement Practitioner's Handbook*¹², le *Manuel des achats des Nations Unies* et les autres manuels analogues élaborés par l'UNICEF, le FNUAP, l'UNOPS, l'OPS, l'UNRWA, l'OMPI, l'OIT, l'OMT et l'OACI (voir annexe II) envisagent la gestion des marchés comme une partie intégrante du processus d'achat et décrivent un certain nombre de tâches qui relèvent de cette activité. Le *Handbook* offre un exposé plus exhaustif et adopte une approche fondée sur le processus, contrairement à l'approche plus statique retenue dans les autres manuels. La FAO fournit des directives en matière de marchés pour les contrats de services et les accords-cadres. Au moment où le présent rapport a été élaboré, le PNUD et le PAM mettaient au point des directives portant spécifiquement sur la gestion des marchés. De telles directives sont d'ores et déjà incluses dans le manuel des achats de l'OPS.

27. Les responsables qui ont pris part aux entretiens ont reconnu l'absence de politiques, de procédures et de règles détaillées – sous la forme d'un manuel opérationnel type, par exemple – propres à la gestion des marchés ainsi que la nécessité de directives plus solides concernant la gestion postérieure à la passation. En outre, 45 % des répondants au questionnaire CM-PAM ont indiqué que les politiques, procédures et règles relatives à la gestion postpassation ne sont pas systématiquement

¹² Le *Handbook* a été conçu en 2006 à l'usage des professionnels des achats dans le système des Nations Unies par le Groupe de travail interorganisations sur les achats, qui a précédé le Réseau achats du Comité de haut niveau sur la gestion.

revues et améliorées; 31 % ont précisé qu'elles ne sont pas différenciées en fonction de l'ampleur, de la complexité ou de la valeur du marché.

28. Du reste, même lorsqu'il existe des directives, aucun mécanisme n'est en place pour garantir que les politiques et procédures définies sont systématiquement appliquées au stade de la gestion des marchés.

29. Les auditeurs internes et externes dans l'ensemble du système¹³ signalent qu'un grand nombre de carences dans la gestion des marchés sont imputables à l'absence de politiques et procédures claires et spécifiques et/ou au fait que les personnels ne s'acquittent pas correctement de leurs responsabilités et ne sont pas tenus comptables de leurs actions.

30. L'application de la recommandation 1 devrait contribuer à accroître l'efficacité et l'efficience des activités de gestion des marchés.

Recommandation 1

Les organes délibérants des entités des Nations Unies devraient charger les chefs de secrétariat de leurs organismes respectifs d'actualiser les politiques, les procédures, les directives et les systèmes de suivi existants et, le cas échéant, d'élaborer des outils spécifiques pour assurer une gestion efficace et efficiente des activités postérieures à la passation des marchés.

31. L'application de la recommandation 2 devrait contribuer à améliorer les aspects de la gestion des marchés qui ont trait au contrôle, à la conformité et à la responsabilisation.

Recommandation 2

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient inclure dans leur rapport annuel sur les contrôles internes une déclaration émanant des personnes ayant compétence en matière d'achats et de gestion des marchés certifiant que l'exécution des marchés s'est effectuée en pleine conformité avec les politiques, procédures et règles de l'organisme concerné.

B. Les structures, les rôles et les responsabilités en matière de gestion des marchés ne sont pas clairement définis

32. Dans tous les organismes des Nations Unies, une délégation de pouvoirs en bonne et due forme est indispensable pour qu'un fonctionnaire puisse engager des dépenses au titre d'achats au nom de l'organisme. Dans la plupart des cas, les fonctionnaires chargés des achats signent les marchés conformément aux pouvoirs qui leur sont délégués. Une délégation de pouvoirs est également accordée aux chefs de service et aux hauts fonctionnaires de l'organisme. Le PNUD a mis en place un cadre

¹³ Comité des commissaires aux comptes de l'ONU, BSCI, services d'audit interne du FNUAP, du PAM, de la FAO, de l'UNOPS, du PNUD et d'autres organismes.

d'évaluation des capacités en matière d'achats: l'équipe du siège chargée des achats se rend dans un bureau de pays pour évaluer sa capacité en la matière et, sur la base de cette évaluation, une délégation de pouvoirs est accordée au bureau pour les achats d'un montant inférieur à un seuil déterminé. Au PAM, les fonctionnaires chargés des achats sont impliqués dans l'établissement et l'administration des marchés mais la signature proprement dite du marché est la prérogative du haut fonctionnaire ayant compétence en matière d'achat, au siège ou sur le terrain.

33. Dans la plupart des organismes, les marchés sont passés et signés par les fonctionnaires chargés des achats mais, après la passation, ces derniers et/ou d'autres responsables interviennent peu dans la gestion des marchés, qui relève essentiellement des donneurs d'ordre, des chargés de projet ou d'autres parties¹⁴. En règle générale, les fonctions et les responsabilités des personnes impliquées dans la gestion postérieure à la passation ne sont pas clairement définies. Certains organismes affirment que leurs politiques et procédures sont suffisamment claires, mais la plupart des personnes interrogées sur le terrain ont indiqué qu'il subsistait beaucoup de zones d'ombre concernant les rôles et les responsabilités de chacun.

34. Après la passation des marchés, le rôle des fonctionnaires chargés des achats se limite essentiellement aux tâches administratives portant sur le traitement des avenants ou des prorogations, la clôture du marché, la conservation des dossiers et les interventions dans les litiges avec les fournisseurs. Mais, généralement, aucun système n'est en place pour garantir qu'ils suivent de près l'exécution du marché. Il appartient donc aux donneurs d'ordre de soulever les problèmes auprès des fonctionnaires chargés des achats, une démarche qui est loin d'être systématique.

35. Des difficultés surgissent, en particulier dans les organismes où le volume des marchés de type services est important et où les fonctions d'achat sont décentralisées, lorsque la gestion des activités postérieures à la passation est laissée entièrement entre les mains des donneurs d'ordre, des chargés de projet ou d'autres personnes qui assument le rôle principal dans la gestion des marchés, bien souvent sans posséder les compétences requises pour ce faire. De nombreux bureaux de pays s'appuient largement sur les services de personnes qui s'occupent de la gestion des marchés en plus de leurs principales responsabilités fonctionnelles (administrateur de programme, chargé de projet, etc.) et qui n'ont pas vocation à être gestionnaire de marché ou fonctionnaire chargé des achats. Dans la plupart des cas, l'évaluation annuelle du comportement professionnel de ces personnes ne mentionne que les attributions relatives à leur mission, sans évoquer leurs activités de gestion des achats ni se soucier de savoir s'ils se conforment ou non aux procédures de gestion des marchés.

36. En outre, le présent examen et de nombreux rapports d'audit interne font apparaître que les personnes qui gèrent les marchés ne sont pas toutes pleinement conscientes des responsabilités et des tâches précises dont elles sont censées s'acquitter. De même, elles n'ont pas conscience des incidences que leur façon de procéder avec le fournisseur pourrait entraîner sur l'exécution et le coût du marché. On citera notamment les cas suivants: donner un engagement verbal au fournisseur, ce qui pourrait constituer une modification du marché, de sorte que le fonctionnaire chargé des achats se trouvera en situation défavorable lorsqu'il devra négocier cette modification par la suite; laisser le marché expirer et demander après coup une

¹⁴ L'OACI a indiqué toutefois que les marchés sont gérés directement par les fonctionnaires chargés des achats.

prorogation coûteuse; approuver le paiement de factures alors que les biens ou les services n'ont pas été fournis; ne pas tenir correctement les registres ou ne pas faire jouer, quand cela s'impose, les garanties de bonne exécution. La liste est longue et ce sont là quelques exemples seulement des dysfonctionnements qui peuvent se produire lorsque des personnes possédant des compétences limitées en matière de gestion des marchés et n'étant pas guidées par des politiques et procédures clairement définies entreprennent de gérer des marchés après la passation.

37. Le tableau est moins inquiétant en ce qui concerne les marchés attribués et gérés au siège (marchés institutionnels) ainsi que les marchés de type «biens», dont la gestion est généralement moins complexe que celle des marchés de services. Les marchés institutionnels sont essentiellement passés au siège et leur gestion, d'ordinaire bien organisée, comporte: inspections sur site de fabrication et préalablement à l'expédition ou à l'exécution; vérifications par sondage sur un échantillon des principaux achats; audits portant sur les bonnes pratiques de fabrication des fournisseurs; indicateurs de performance relatifs au respect des délais de livraison et à la qualité des biens livrés; participation des bureaux de pays à l'acceptation de la livraison.

38. Par exemple, le Chef du Centre des marchés, au sein de la Division des approvisionnements de l'UNICEF, est le responsable habilité à approuver tous les marchés d'un montant compris entre 100 000 dollars et 1 million de dollars qui ne sont pas liés à un accord à long terme. Le Chef du Centre approuve et signe tous les marchés de ce type. Les chefs des centres concernés par les biens sur lesquels porte l'achat sont les cosignataires du marché, dont ils assurent la gestion. Au FNUAP, il existe un pôle des achats stratégiques, qui gère tous les marchés du siège.

39. On a constaté au cours de l'examen que dans la plupart des organismes dont les activités sont décentralisées, les services d'achat du siège n'ont pas les moyens de s'assurer que, dans les bureaux hors siège, les personnels responsables de la passation des marchés et ceux qui gèrent ces marchés se conforment aux directives et politiques institutionnelles en matière d'achats. En effet, si c'est bien le siège qui délègue les pouvoirs voulus en matière de passation des marchés aux fonctionnaires de terrain, ces derniers rendent compte au chef du bureau de pays et non au service des achats du siège.

40. Au cours des entretiens, on a indiqué que dans un certain nombre d'organismes les rapports entre les responsables des achats et les personnes gérant les marchés n'ont pas été toujours harmonieux et que les deux parties ne travaillent pas toujours en collaboration pour définir le cahier des charges et s'acquitter des autres fonctions afférentes aux marchés. Certains fonctionnaires chargés des achats affirment que ceux qui gèrent les marchés (donneurs d'ordre, etc.) les laissent parfois se débrouiller seuls, sans leur fournir de prescriptions spécifiques au stade de la formulation du projet. Ils ont également du mal à obtenir que les gestionnaires de marché se conforment systématiquement aux exigences concernant notamment le contrôle des prestations ou le suivi des produits livrables.

41. D'un autre côté, certains gestionnaires de marché considèrent que les fonctionnaires chargés des achats n'ont pas une démarche suffisamment orientée client ou dynamique pour trouver les moyens de satisfaire aux impératifs du projet. Plusieurs gestionnaires de marché ont indiqué qu'ils ne savaient pas exactement en quoi consistaient leur rôle et leur responsabilité dans le processus d'achat, qu'ils manquaient d'orientation et de formation en matière d'achats et de gestion des

marchés, et qu'ils avaient besoin d'un soutien plus actif de la part des services d'achat. Dans le cadre de l'enquête sur le CM-PAM, 35 % des participants ont indiqué que les gestionnaires de marché et/ou les donneurs d'ordre ne bénéficiaient pas d'un appui suffisant de la part des autres secteurs (achats, services juridiques, financiers, etc.).

Il est nécessaire de désigner officiellement la personne à laquelle incombe la gestion d'un marché

42. Lors des entretiens avec ceux qui gèrent dans la pratique les marchés au sein des organismes, un ensemble de questions sont revenues systématiquement sur le tapis: comment détermine-t-on à qui il reviendra de gérer les marchés après leur passation? Comment s'assure-t-on que les gestionnaires de marché savent quel est leur rôle et en quoi consistent leurs responsabilités? De quel appui bénéficient-ils dans une optique de gouvernance?

43. **En réponse à ces questions, le scénario ci-après, qui constitue une bonne pratique dans le secteur privé et d'autres institutions publiques, a été présenté lors des entretiens: la personne qui signe le marché et contracte une obligation au nom de l'organisme (généralement le fonctionnaire chargé de la passation du marché ou l'autorité contractante) est en dernier ressort responsable de ce marché. Ainsi, lorsque cette personne signe un marché, elle attribue par écrit l'exécution/la gestion du marché à son représentant ou à une équipe de représentants. Cette attribution spécifie: a) ce dont le représentant est chargé; b) en quoi sa responsabilité est engagée; et c) quelles compétences sont requises ou quelle formation pourrait être nécessaire pour s'acquitter des tâches prescrites.** Bien que la plupart des personnes interrogées se soient dites très favorables à un tel scénario, la délégation de pouvoirs officielle et par écrit en matière de gestion des marchés n'est pas la pratique dans les organismes examinés, à l'exception de l'OPS et de l'OMI, où une délégation de pouvoirs partielle est effectuée sous forme de lettre (voir à l'annexe III les formulaires utilisés pour la délégation de pouvoirs).

44. Le *Procurement Practitioner's Handbook*¹⁵ de l'OPS, par exemple, spécifie que le personnel responsable des achats est chargé de gérer la relation commerciale avec le fournisseur, la relation technique étant gérée par le chargé de projet (gestionnaire de marché). Les responsabilités de ce dernier sont notamment les suivantes: fournir des solutions pour les problèmes liés à l'exécution du marché; certifier que les biens et le matériel ont été livrés et les travaux et prestations effectués conformément au cahier des charges; tenir à jour le registre du marché; gérer les échanges au jour le jour avec le fournisseur; répondre aux questions d'ordre technique et donner des directives; contrôler et documenter l'exécution; s'assurer que des fonds sont disponibles avant de demander une modification du marché auprès des responsables des achats; inspecter ou approuver les produits livrables; examiner/approuver la facture aux fins de paiement; accepter le produit final; procéder à la clôture du marché.

45. À l'OMI, le gestionnaire du marché est le demandeur/détenteur du budget: il est chargé de s'assurer que le marché est exécuté correctement, d'examiner périodiquement les prestations fournies, de faire des recommandations quant à la prorogation ou à l'annulation et de tenir les dossiers à jour aux fins d'audit.

¹⁵ OPS, *Procurement Practitioner Handbook*, mars 2014.

46. Une délégation officielle de pouvoirs et de responsabilités aux personnes qui gèrent les marchés est indispensable au bon fonctionnement du système de gestion des marchés, surtout lorsque les achats sont décentralisés. Faute d'une telle délégation de pouvoirs en bonne et due forme, on observe, comme le montrent les éléments recueillis sur la base des entretiens et du questionnaire, des dysfonctionnements et la tendance à s'appuyer sur des individus qui, souvent, ne possèdent ni les connaissances spécialisées ni la formation nécessaires pour prendre des décisions prudentes en matière de gestion des marchés. Les donneurs d'ordre, les chargés de projet et les autres personnes gérant les marchés après la passation devraient être tenus de signer une lettre dans laquelle ils reconnaissent accepter les responsabilités qui y sont énumérées. De même, il faudrait clarifier expressément le rôle que les fonctionnaires chargés de l'adjudication ou des achats sont appelés à jouer après la passation du marché.

47. La méthodologie mise au point par l'OCDE pour l'évaluation des systèmes d'achat (février 2010) définit les critères minimaux pour la délégation de pouvoirs en matière d'achat. Ces critères s'appliquent également pour la délégation de pouvoirs et de responsabilités en matière de gestion des marchés, comme suit: a) la délégation du pouvoir de décision est décentralisée aux échelons de compétence les plus bas compte tenu des risques liés au marché et des montants en jeu; b) la délégation de pouvoirs est régie par des politiques et procédures spécifiques en matière de gestion des marchés; et c) la responsabilité quant aux décisions prises est définie de manière précise.

48. L'application de la recommandation 3 contribuerait à renforcer la transparence, la responsabilisation et l'efficacité dans la gestion des marchés.

Recommandation 3

Les organes délibérants des entités des Nations Unies devraient charger les chefs de secrétariat de leurs organismes respectifs de mettre en place un système en vertu duquel les personnes désignées pour gérer les marchés après la passation sont informées par écrit des responsabilités et des obligations qui leur incombent lorsqu'elles gèrent un marché, et possèdent les qualifications requises pour gérer ce marché.

Le cas d'un groupe professionnel de gestion des marchés

49. Au Secrétariat de l'ONU, les directives en matière d'achats sont fournies par la Division des achats du Siège et les bureaux hors Siège procèdent aux achats conformément aux pouvoirs qui leur sont délégués. La gestion des marchés est généralement décentralisée, les services demandeurs déterminant la personne ou l'unité chargée de gérer le marché après sa passation. Au sein du Département de l'appui aux missions (DAM), l'un des plus importants du Secrétariat en termes d'achats, des unités chargées de contrôler et gérer les marchés, surtout ceux d'un montant élevé ou d'une grande complexité, sont intégrées dans certaines missions. Supervisant la gestion des marchés après leur passation, l'unité/section responsable du respect des marchés et de la gestion des prestations (CCPM) gère essentiellement les marchés concernant le combustible et les rations, tandis que les marchés d'affrètement sont généralement gérés par la section des transports aériens de la mission, en collaboration avec les services demandeurs du siège, sans implication de la CCPM. En

outre, le Centre de services mondial de l'ONU, qui relève du DAM, héberge à Brindisi une petite équipe chargée de fournir des services d'appui, des orientations générales et des conseils aux unités CCPM sur le terrain.

50. Au sein des missions de maintien de la paix, les unités CCPM remplissent une fonction d'appui importante et comblent en partie le déficit de compétences lorsque l'expertise requise par les services demandeurs fait défaut, lacune à laquelle la délégation de pouvoirs susmentionnée entend remédier. Conformément aux pouvoirs qui leur sont délégués aux termes de leur mandat, ces unités assurent la supervision, le contrôle et la gestion institutionnelle des marchés d'un montant supérieur à 500 000 dollars ainsi que des marchés de services complexes et/ou présentant un risque élevé¹⁶. L'effectif des unités ou sections CCPM dépend de l'ampleur, du montant, du niveau de risque et de la complexité des marchés dont elles assurent l'appui. Toutefois, comme beaucoup l'ont fait remarquer lors des entretiens, les ressources humaines affectées à ces unités sont dans certains cas notoirement insuffisantes: par exemple, à l'UNSOA, qui opère dans un environnement extrêmement complexe, une seule personne est responsable de sept marchés, dont trois représentent une valeur d'au moins 250 millions de dollars.

51. En matière d'achats (dans les secteurs tant public que privé), c'est un fait admis que l'existence d'unités/sections de gestion des marchés dotées de professionnels apporte une valeur ajoutée. Ces entités constituent en effet un intermédiaire neutre et objectif entre les services d'achat et les services demandeurs et remplissent une fonction indispensable, en particulier dans le cas de procédures décentralisées et de marchés d'un volume, d'une valeur et d'une complexité élevés. Pourtant, au Secrétariat de l'ONU, les unités CCPM n'ont ni les pouvoirs ni le poids nécessaires du fait que leur implication n'est pas obligatoire et qu'elles interviennent essentiellement à la demande des donneurs d'ordre.

52. La professionnalisation de la gestion des marchés, la création d'un poste spécifique de gestionnaire des marchés au sein des ressources humaines et la mise en place d'unités chargées de la gestion lorsque le volume ou la complexité des marchés le justifient sont des aspects qui requièrent l'attention de la direction comme de ceux qui, dans la pratique, gèrent les marchés.

53. Désigner des professionnels spécifiquement chargés de gérer les marchés ou créer des unités d'appui à la gestion des marchés, soit à l'échelon central soit au sein des bureaux de pays, nécessite l'affectation de ressources financières et humaines qui soient en rapport avec le volume et la complexité des marchés. Or, 45 % des répondants à l'enquête ont indiqué qu'ils ne disposent pas de ressources financières et humaines suffisantes pour les activités de gestion postérieures à la passation des marchés.

54. L'application de la recommandation 4 devrait contribuer à renforcer l'efficacité et l'efficience de la fonction de gestion des marchés.

¹⁶ Procédure opérationnelle permanente (SOP), Gestion des marchés à l'UNSOA et à l'UNPOS, juin 2011, par. 3.1.11.

Recommandation 4

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient réévaluer les ressources financières et humaines nécessaires à la gestion des marchés après leur passation, compte tenu du volume, du montant, de la complexité et de la nature des marchés en cours et projetés, et décider quelles sont les structures d'appui optimales requises (structures centralisées ou décentralisées, par exemple) pour garantir le meilleur rapport qualité-prix et faire en sorte que les objectifs de l'organisme soient atteints.

III. Rôle des comités des marchés dans les activités de gestion des marchés

55. La fonction primordiale des comités des marchés est de s'assurer que les actions proposées dans le cadre d'un marché, généralement d'un montant supérieur à un seuil fixé, sont conformes aux règles et procédures de l'organisme, impartiales et fondées sur l'équité, l'intégrité et la transparence. Les organismes examinés ont tous mis en place des comités des marchés qui interviennent dans le processus de sélection et l'administration des activités d'achat. Ces comités sont implantés au siège (comité des marchés du siège), dans les bureaux régionaux (comités régionaux des marchés) et dans les bureaux de pays ou hors siège (comités locaux des marchés). Les seuils fixés pour l'examen des marchés par ces différentes entités sont variables: par exemple, les marchés d'un montant maximum de 150 000 dollars seront examinés par les comités locaux, les marchés d'un montant compris entre 150 000 dollars et 2 millions de dollars par les comités régionaux et les marchés d'un montant supérieur à 2 millions de dollars par le comité des marchés du Siège. Les comités procèdent à l'examen des demandes faites par les services d'achat ou par leur intermédiaire et donnent des avis sur la question de savoir si les achats proposés sont conformes aux politiques de l'organisme en la matière.

56. La composition des comités varie d'un organisme à l'autre mais, le plus souvent, ils se composent au maximum de cinq membres ayant droit de vote, y compris un président et des représentants de différents services (gestion, affaires juridiques, finances/budget, etc.). Les membres siègent à titre individuel et, dans un certain nombre d'organismes, ils doivent avoir une expérience dans le domaine commercial, financier ou juridique, ou d'autres domaines pertinents, y compris des qualifications ou une formation en matière d'achats. Toutefois, au sein des comités, le niveau des compétences et des connaissances concernant la gestion des marchés est variable et quelque 30 % des répondants au questionnaire CM-PAM le considèrent insuffisant.

57. Les comités ont un rôle ou des responsabilités limités en ce qui concerne les problèmes qui surgissent dans la gestion des marchés après leur passation. Ils sont tenus d'examiner les demandes de prorogation de marché et toute augmentation du montant du marché, en général si elle représente un dépassement de plus de 20 % par rapport au montant initial. Toutefois, comme il n'y a pas d'unité expressément responsable de l'ensemble du processus de gestion du marché et étant donné que la plupart des organismes ne disposent pas d'un système informatisé de suivi des marchés de bout en bout (voir chap. X), bien souvent aucun contrôle n'est en place

pour vérifier que les demandes de prorogation de marché sont soumises en temps voulu aux comités ou que les marchés d'un montant supérieur aux seuils fixés sont examinés avant que des engagements soient contractés auprès des fournisseurs.

58. Les comités des marchés pourraient intervenir plus activement dans la gestion des marchés. Leur rôle ne doit pas se limiter à vérifier le respect des procédures mais doit être renforcé et, au besoin, élargi pour inclure la supervision et le contrôle de haut niveau de la gestion postérieure à la passation des marchés. Cela est particulièrement important dans le cas des marchés d'un montant élevé, qui comportent des risques ou sont complexes. Or, 50 % des répondants au questionnaire CM-PAM reconnaissent que pour les marchés importants ou complexes, il est rare que des comités de gestion soient mis en place pour l'ensemble de la phase postérieure à la passation.

59. Le PNUD offre l'exemple d'un organisme qui s'est efforcé d'élargir le rôle dévolu à son comité des marchés. Le comité procède à un examen préalable pour tout achat complexe ou d'un montant élevé (supérieur à 1 million de dollars) et a la responsabilité et le pouvoir de vérifier que la procédure est respectée mais il lui incombe aussi de:

- a) S'assurer que la stratégie d'achat adoptée est la bonne, de façon à réduire les risques d'échec du processus d'achat;
- b) S'assurer que les capacités et les compétences nécessaires à l'exécution du marché sont disponibles;
- c) Vérifier si un mécanisme approprié de gestion du marché est en place (à savoir, quelle entité sera l'interlocuteur du fournisseur);
- d) S'assurer que des critères précis d'évaluation des prestations sont définis avant la passation du marché.

Toutefois, une implication plus poussée du comité des marchés du PNUD serait peut-être souhaitable après la passation, durant la phase d'exécution.

60. Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient revoir les mandats des comités des marchés en vue d'élargir le rôle de ces derniers, selon qu'il convient, en particulier dans le cas des marchés d'un montant important, qui présentent un risque élevé et une grande complexité, de façon que les activités de gestion postérieures à la passation fassent l'objet d'un contrôle et d'un suivi périodiques de haut niveau. Une autre possibilité consisterait à envisager de mettre en place un comité distinct pour la gestion postérieure à la passation afin de répondre aux exigences spécifiques que pourraient entraîner les marchés d'une complexité ou d'une valeur élevées.

IV. Ressources humaines et renforcement des capacités

61. Ces dernières années, les réformes des activités internes d'achat ont aidé de nombreux organismes des Nations Unies à améliorer leurs méthodes d'adjudication, en particulier pour les achats importants et complexes. Toutefois, le présent examen a montré que, malgré l'amélioration des pratiques, les organismes risquent de ne pas disposer de personnels suffisants ayant les compétences requises pour gérer ces achats, surtout après la passation des marchés. Pour nombre d'organismes, le problème est donc de savoir s'ils disposent actuellement, ou disposeront à l'avenir,

des capacités et des compétences nécessaires pour gérer les achats compte tenu de l'accroissement de la charge de travail liée aux programmes.

62. La formation systématique des fonctionnaires chargés des achats, des gestionnaires de marché et des donneurs d'ordre est donc un élément déterminant. Conscients de cette nécessité, plusieurs organismes ont proposé ou mis au point des formations types axées sur les achats. Toutefois, nombre des personnes interrogées ont estimé que ces formations n'étaient pas suffisamment approfondies pour couvrir toutes les étapes du processus d'achat, car elles portaient essentiellement sur les opérations en amont: phase préalable à la demande de soumissions, sélection et attribution du marché. En revanche, la formation à la gestion des marchés après leur passation a été très négligée, comme le confirment d'ailleurs les réponses au questionnaire CM-PAM: 62 % des répondants ont mentionné le manque de programmes d'orientation et de formation solides portant sur cet aspect.

63. On trouvera à l'annexe IV un résumé des programmes de formation proposés en matière d'achats dans les différents organismes. La plupart de ces programmes n'incluent pas la formation et le renforcement des capacités du personnel qui s'occupe de la gestion des marchés après leur passation, lacune qui risque de se traduire par des dysfonctionnements lorsqu'il s'agit de résoudre des problèmes contractuels cruciaux.

64. Il est nécessaire d'évaluer les capacités en matière de gestion des marchés au siège et sur le terrain; il faut aussi dégager des ressources pour la formation du personnel. Une bonne pratique relevée dans le secteur privé consiste à adopter une approche de formation ciblée, en affectant des ressources à quelques modules soigneusement sélectionnés.

65. L'examen a également montré que des personnes ayant un rang peu élevé gèrent des marchés portant sur plusieurs millions de dollars et que cette fonction n'occupe pas une place de choix dans la hiérarchie des organismes. Dans l'un d'eux, par exemple, des marchés représentant près d'un milliard de dollars par an sont gérés par un fonctionnaire de classe P-4; dans un autre, un marché de fourniture de denrées alimentaires d'un montant d'environ 300 millions de dollars par an est géré à distance, depuis le siège, par un subalterne.

66. Une formation de base aux achats et à la gestion des marchés devrait être proposée facilement en interne et devrait être obligatoire pour les personnes qui gèrent des marchés d'une certaine complexité ou d'un certain montant. **Les directives concernant la gestion des marchés (manuels, politiques, procédures, etc.) devraient préciser l'expérience et la formation requises ainsi que la charge de travail maximale pour les personnes qui s'acquittent de cette tâche. À chaque niveau de compétence, un plafond devrait être fixé pour le volume de chaque marché distinct ainsi que pour la valeur totale de l'ensemble des marchés dont une personne ou une équipe peut assurer le contrôle à un moment donné.** Dans des circonstances inhabituelles ou lorsque la situation l'impose (urgences, par exemple), l'autorité responsable des achats peut choisir de déroger à ces exigences et adopter d'autres mesures pour garantir la gestion prudente des marchés et la fourniture des prestations ou des produits.

67. Les réponses au questionnaire CM-PAM montrent que les normes relatives au contrôle de qualité ne sont pas diffusées et ne sont pas utilisées pour évaluer les performances des personnels qui gèrent les marchés ni pour répondre aux besoins en

matière de développement des capacités (58 %). L'appréciation du comportement professionnel de ces personnels ne comprend aucune évaluation de leur performance en tant que gestionnaires de marché (45 %) et 28 % seulement des participants à l'enquête ont indiqué que l'auto-évaluation de la personne ou de l'équipe gérant un marché est l'un des paramètres du contrôle global de l'exécution de ce marché.

68. L'application des recommandations ci-après devrait contribuer à renforcer l'efficacité des activités de gestion des marchés (Recommandation 5) ainsi que la transparence et la responsabilisation dans ce domaine (Recommandation 6).

Recommandation 5

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient mettre en place en interne une formation spécifique à la gestion des marchés qui comporterait des volets obligatoires pour toutes les personnes gérant des marchés d'une ampleur, d'un montant et d'une complexité déterminés.

Recommandation 6

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient s'assurer que les supérieurs hiérarchiques des personnes qui gèrent des marchés intègrent des critères relatifs à cette activité dans le rapport annuel d'appréciation du comportement professionnel des intéressés.

V. Gestion des risques

69. En matière d'achats, la gestion des risques a pour objet d'examiner et de maîtriser les risques et de garantir la bonne exécution du programme, du projet ou de l'activité. La gestion des risques commence très en amont dans le processus d'achat. S'agissant des achats d'un montant élevé et des projets de moindre valeur mais complexes, la pratique optimale implique l'établissement de plans individualisés de gestion des risques ainsi que des évaluations continues des risques tout au long du cycle du marché.

70. Dans l'idéal, les plans concernant les risques liés aux achats s'inscrivent dans le cadre plus large de la gestion globale des risques par un organisme, processus qui s'applique à l'ensemble de la chaîne des opérations d'achat et vise à garantir que les risques encourus par l'organisme sont bien compris et réduits dans la plus large mesure possible.

71. Dans le contexte du cycle d'un marché, les risques après la passation sont notamment les suivants: risques découlant de l'une des étapes antérieures; risques dus au fait que les rôles et responsabilités de l'ensemble des acteurs ne sont pas clairement définis; ressources humaines et financières insuffisantes affectées à la gestion du marché; absence d'informations ou informations tardives sur l'exécution du marché. Si les risques inhérents à chacun des marchés ne sont pas évalués au début de la phase d'exécution et en cours d'exécution dans le cadre d'une démarche de diligence raisonnable, aucun plan ne sera mis

en place pour les réduire, ce qui pourrait se traduire par l'incapacité de gérer des situations inattendues.

A. Absence de gestion des risques au stade de la gestion des marchés

72. En ce qui concerne le Secrétariat de l'ONU, on indique qu'une évaluation générale des risques est conduite par les services demandeurs et le bureau des achats durant la mise au point du plan de sélection des fournisseurs. L'évaluation des risques liés à l'étape postérieure à la passation du marché est considérée comme étant du ressort du service demandeur, qui fait office de gestionnaire du marché. En juin 2014, le Groupe de la gestion des marchés des missions, qui dépend du Centre de services mondial de l'ONU, a publié une trousse d'information portant sur la gestion des projets et des risques liés aux marchés. Cet outil doit permettre de s'entraîner à évaluer les risques potentiels et à déterminer les stratégies susceptibles de les réduire dans le contexte des missions. Durant la visite de l'Inspecteur à Nairobi, le Groupe de la gestion des marchés de cette mission hors Siège a indiqué qu'il commençait à conduire des évaluations des risques liés spécifiquement à la gestion des marchés après leur passation.

73. À l'UNICEF, dans le cas des achats de biens et services qui répondent à des besoins stratégiques (achat à l'échelle de l'ensemble de l'institution), la Division des approvisionnements exige une stratégie d'achat globale qui comporte une analyse des risques dans différents domaines: risques financiers associés à l'évolution du marché; risques externes associés aux marchés; risques concernant les données sur la demande, la qualité et les exigences réglementaires; risques de réputation; risques liés aux fluctuations des cours des matières premières; risques pour les réalisations escomptées au titre du programme. Le Comité d'examen des marchés de l'UNICEF exige une évaluation des risques financiers liés au fournisseur, de la capacité de production, de la qualité des produits ou services, du respect des délais et des conditions contractuelles. Le Comité examine également les risques encourus et l'étude de viabilité correspondante, y compris la situation des achats effectués en collaboration avec un autre organisme des Nations Unies. En outre, la Division des approvisionnements de l'UNICEF procède chaque année à une analyse de la gestion des risques institutionnels qui englobe les questions relatives à la performance des fournisseurs en termes de respect des délais et de qualité des produits fournis.

74. La méthode de gestion des projets appliquée par le PNUD nécessite de procéder à une évaluation des risques au stade de la formulation du projet: si les achats présentent un risque, une stratégie et une démarche de gestion des risques seront définies et examinées par l'équipe de projet avant que ce dernier soit approuvé. Tous les marchés complexes (d'un montant supérieur à 50 000 dollars) nécessitent un plan d'évaluation et de gestion des risques qui doit être soumis au Comité des marchés pour examen. Le plan expose le contexte politique, environnemental, social, technique, juridique et économique de chaque marché. Tout risque associé au projet ou aux achats doit être relié à l'évaluation des risques institutionnels.

75. Au PAM, les achats s'opèrent dans le cadre de la stratégie globale de gestion des risques de cet organisme. Dans la mesure où les unités clientes assument la responsabilité de la gestion des marchés, il leur appartient également de prévoir dans chacun des marchés des stratégies suffisantes de réduction des risques pour couvrir

tous les cas de figure pertinents (risques sur les plans opérationnels et financiers, risque de réputation, etc.).

76. L'UNOPS a indiqué que des comités de contrôle sont en place pour examiner les nouveaux projets sous l'angle des risques. Les directives opérationnelles correspondantes étaient en cours de révision lors du présent examen.

77. Les procédures d'achat du FNUAP incluent la gestion des risques, en particulier s'agissant de la qualité des biens indispensables à l'exécution du mandat du Fonds. Les accords sont passés avec des fournisseurs qui satisfont aux normes de qualité reconnues au plan international. Des experts techniques, missionnés par le FNUAP, examinent les dossiers de présélection puis effectuent des visites sur site et testent un échantillon de produits. Étant donné l'importance que les biens essentiels/cruciaux revêtent pour la mission et la réputation du FNUAP, certains produits sont également testés avant l'expédition. En outre, le FNUAP procède à un exercice de positionnement des approvisionnements, compte tenu des risques liés à ceux-ci et des dépenses y afférentes. Cette opération lui permet de voir quels types de rapports il entretient avec ses fournisseurs. L'UNICEF et l'OMS appliquent des procédures analogues.

78. Certes, les initiatives et les pratiques d'un certain nombre d'organismes en matière de gestion des risques sont louables mais elles concernent surtout les étapes initiales du cycle d'achat. On n'a mentionné aucun exemple d'évaluation systématique des risques effectuée après la passation du marché et qui aiderait à déterminer aussi quelles activités, quels effectifs (une personne, une équipe?) et quelles compétences spécialisées sont nécessaires à la gestion du marché. On a observé que dans les cas où il est procédé à des évaluations des risques liés au marché et où il existe des registres des risques, le plan global des risques liés aux achats ne donne pas lieu à un suivi visant à réduire les risques dans le cadre des activités de gestion du marché.

79. Ces constatations sont étayées par les résultats du questionnaire CM-PAM: 58 % des répondants ont indiqué qu'il n'existait pas de plans de gestion des risques pour les activités de gestion des marchés ni de plan de réduction des risques, tandis que 60 % ont déclaré que, d'une manière générale, les risques n'étaient pas évalués suffisamment souvent pendant la durée du marché. En outre, 56 % ont indiqué que les responsabilités n'étaient pas définies clairement en ce qui concernait les mesures de réduction des risques qui pourraient se révéler nécessaires et 68 % ont indiqué que les risques éventuels liés à la gestion des marchés n'étaient pas quantifiés ou chiffrés.

80. L'application de la recommandation 7 devrait contribuer à renforcer l'efficacité et l'efficience du processus de gestion des marchés.

Recommandation 7

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient veiller à ce que, pour les marchés portant sur un certain montant et présentant une certaine complexité, des plans de gestion des risques soient en place, couvrant les activités postérieures à la passation des marchés. Ces plans devraient inclure des mesures visant à réduire les risques et désigner clairement les personnes responsables de l'application de telles mesures.

VI. Contrôle de l'exécution, évaluation et établissement de rapports

A. Il est nécessaire d'améliorer le contrôle de l'exécution des marchés

81. Il est indispensable de contrôler fréquemment et à intervalles réguliers l'exécution du marché après sa passation afin de s'assurer que le prestataire fournit les biens et services dans les délais fixés et dans les limites du budget et en satisfaisant aux normes de qualité, en particulier pour les marchés les plus complexes et qui présentent le risque le plus élevé.

82. Évaluer l'exécution du marché après sa passation implique plusieurs activités visant à vérifier que les prestations satisfont aux termes du marché: il faut notamment définir les critères d'exécution (indicateurs clefs de performance, par exemple) au stade de la formulation du marché, et prévoir des moyens de contrôle adéquats ainsi qu'un effectif compétent pour superviser les activités du prestataire.

83. Au Secrétariat de l'ONU, on indique que le donneur d'ordre (ou, le cas échéant, l'unité qui gère le marché) est chargé d'établir des critères de mesure de la performance qui sont inclus dans les dossiers d'invitation à soumissionner puis dans le marché. Le donneur d'ordre contrôle et évalue les prestations du fournisseur au regard de ces critères. L'outil mis au point par le Groupe de la gestion des marchés des missions, au Centre de services mondial de l'ONU, comporte un guide pour aider les personnels des missions à rédiger les cahiers des charges. Il reste à publier des directives pour l'établissement d'indicateurs de résultats applicables aux marchés.

84. L'UNICEF contrôle le respect des délais des différents marchés au moyen d'indicateurs de résultats et inclut les marchés dans son processus de contrôle des prestations¹⁷, selon lequel tous les marchés attribués à un fournisseur sont passés en revue sur la base de trois paramètres: qualité, rapidité et quantité. Le FNUAP contrôle lui aussi la qualité et la quantité des biens ou services fournis, le respect des délais de livraison, l'exactitude de la documentation et la réactivité/rapidité de communication. Le PNUD et l'UNOPS appliquent une méthode de contrôle fondée sur le risque, ciblée davantage sur les marchés d'une valeur ou d'une complexité élevées.

85. L'AIEA applique elle aussi une méthode fondée sur le risque. Au moment du présent examen, l'Agence mettait au point un programme officiel qui prévoyait que les 20 principaux marchés en termes de valeur et de risque seraient soumis à un contrôle au-delà du stade de l'exécution et du paiement. Le HCR, compte tenu du volume de ses marchés et de ses capacités limitées, contrôle uniquement les marchés les plus importants, et ce, sur une base trimestrielle. L'OIT applique les trois indicateurs de contrôle suivants: qualité, quantité et respect des délais. Au PAM, les marchés de fourniture de denrées alimentaires et d'acheminement, qui représentent 80 % des

¹⁷ Ce processus, régi par la procédure 069 (mars 2013), s'applique à l'achat de biens effectué par la Division des approvisionnements. Des critères génériques sont définis pour évaluer et contrôler les prestations des fournisseurs au regard de leurs obligations contractuelles et servent d'outil de sélection pour les invitations à soumissionner. Une fiche de notation est utilisée pour contrôler les prestations du fournisseur en fonction de trois critères primordiaux: quantité, qualité et respect des délais.

dépenses d'achats, sont contrôlés par les donneurs d'ordre (fonctionnaires chargés des achats ou de l'expédition).

86. Bien que plusieurs organismes s'attachent réellement à renforcer le contrôle des marchés en améliorant les directives et les procédures correspondantes, le présent examen et les renseignements figurant dans de nombreux rapports d'audit interne et externe montrent que les carences perdurent dans ce domaine. Selon les informations recueillies, cet état de choses tient notamment au fait que l'on n'a pas toujours accordé un rang de priorité élevé au contrôle dans le cycle d'achat. Jusqu'à récemment, l'objectif prioritaire des fonctionnaires chargés des marchés comme des gestionnaires de haut rang était d'attribuer le marché et d'apporter en temps opportun l'appui voulu au bénéficiaire de la prestation afin de favoriser l'exécution du programme.

87. Une faiblesse majeure relevée dans la plupart des organismes est l'absence, au stade de la mise en place d'un marché, d'indicateurs de résultats judicieux qui permettraient de contrôler effectivement les prestations durant l'exécution de ce marché. Si l'on ne définit pas d'entrée de jeu des paramètres de contrôle précis, on ne peut prétendre ni mesurer de façon efficace les progrès ni exiger concrètement du personnel et des fournisseurs qu'ils soient comptables de leurs actions. Dans l'enquête sur le CM-PAM, 40 % des répondants ont déclaré que les indicateurs de résultats, lorsqu'ils existent, ne donnent pas lieu à un contrôle systématique.

88. Comme on l'a indiqué au chapitre IV, le manque de formation à la gestion des marchés après la passation est un autre aspect, lié au précédent, qui suscite lui aussi des préoccupations. Si l'on veut qu'elles puissent exercer un contrôle efficace, les personnes qui interviennent après la passation des marchés doivent être correctement formées à cette responsabilité. De plus, comme on l'a relevé précédemment, il est également préoccupant de constater que le contrôle est exercé de façon ponctuelle par des personnels qui considèrent cette tâche comme une activité à temps partiel.

89. Faute d'un contrôle suivi effectué par des professionnels jusqu'à l'achèvement du marché, on court le risque que les prestations soient médiocres, que les services ne soient pas fournis comme prévu ou que les paiements versés aux fournisseurs excèdent la valeur de leurs prestations.

90. On notera également que dans le rapport sur les accords à long terme relatifs aux achats¹⁸, le CCI relève que l'insuffisance des contrôles concernant l'utilisation de tels accords constitue un désavantage et un risque. Selon le rapport, si la pratique consistant pour une entité à se greffer sur les accords de ce type conclus par d'autres organismes des Nations Unies est perçue comme une option viable, les coûts et les avantages d'un tel «emprunt» risquent de ne pas être démontrés, étant donné l'absence de procédures de contrôle solides.

91. Il est recommandé aux chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies de prendre les mesures suivantes pour améliorer les activités de contrôle des marchés:

a) S'assurer que le personnel chargé de gérer les marchés est désigné et formé aux techniques de contrôle avant le démarrage des activités postérieures à la passation;

¹⁸ Examen des accords à long terme relatifs aux achats dans le système des Nations Unies (JIU/REP/2013/1).

b) Mettre au point des pratiques pour assurer la responsabilisation des personnels qui s'acquittent du contrôle;

c) Conférer une plus grande visibilité à la gestion portant sur le contrôle des marchés;

d) Actualiser les politiques et directives concernant l'utilisation appropriée des marchés passés par d'autres organismes onusiens (en se greffant sur les accords à long terme, etc.) de façon à inclure des procédures portant sur le contrôle des services achetés par des tiers.

B. La performance des fournisseurs n'est pas évaluée de façon systématique

92. L'évaluation de la performance des fournisseurs est un élément important dans le processus d'achat. Les entretiens ont montré que les pratiques en la matière varient considérablement d'un organisme à l'autre.

93. Au Secrétariat de l'ONU, c'est le service demandeur qui est chargé d'évaluer la performance du fournisseur. Le Secrétariat exige des rapports d'exécution pour chacun des marchés. Pour les marchés d'un montant supérieur à 200 000 dollars et/ou pour les marchés d'une durée égale ou supérieure à deux années, des rapports d'exécution annuels doivent être établis. De plus, les marchés essentiels portant sur des produits de base tels que les denrées ou le combustible stipulent que les réunions mensuelles de suivi des prestations doivent faire l'objet de procès-verbaux, y compris les points appelant des mesures, et que les données correspondantes devraient être incorporées dans les rapports sur la performance du fournisseur. En cas de performance insatisfaisante, une évaluation est soumise à l'Équipe agrément et gestion des fournisseurs, qui établit un dossier à l'intention du Comité d'examen des fournisseurs, lequel recommande les mesures appropriées à prendre à l'égard du fournisseur (suspension, envoi d'une lettre d'avertissement, etc.). La Division des achats du Secrétariat a également mis en place un groupe pour examiner les allégations de violations des règles déontologiques ou d'entorses aux pratiques prescrites, de la part de fournisseurs des Nations Unies ou de leurs représentants. Le Comité d'examen des fournisseurs peut, si besoin est, obtenir l'avis de professionnels du Bureau des affaires juridiques, du Bureau de la déontologie et du Bureau des services de contrôle interne.

94. D'après les informations fournies, les gestionnaires de marché sont tenus de soumettre des évaluations à la Division des achats pour les contrats-cadres à l'échelle mondiale, mais les départements demandeurs ne s'acquittent pas toujours de cette obligation. En outre, la Division des achats ne peut pas assurer le suivi des évaluations des prestations dans le cas des marchés initiés au niveau des missions ou des commandes individuelles signées dans les missions. Or, de telles évaluations sont importantes car les détails sur la non-conformité ou la médiocrité des prestations sont indispensables si l'on souhaite qu'un fournisseur soit suspendu ou qu'il ne figure plus dans le registre des fournisseurs agréés (voir sect. C ci-dessous). Le Groupe de la gestion des marchés, au Centre de services mondial des Nations Unies, élabore actuellement un outil pour les rapports sur la performance des fournisseurs, qui vise à harmoniser le système de notation applicable aux contrats-cadres à l'échelle mondiale et aux prestataires travaillant avec de multiples missions.

95. À l'UNICEF, les procédures du Département des achats traitent du contrôle de la performance des fournisseurs et mettent fortement l'accent sur le contrôle des marchés d'une valeur et d'une complexité élevées. Il est procédé à une évaluation des fournisseurs pour tous les marchés d'un montant supérieur à 100 000 dollars et pour tous les accords à long terme. L'examen trimestriel des prestations est fondé sur trois paramètres: qualité, quantité et livraison dans les délais. En 2013, l'UNICEF a introduit des fiches de notation des fournisseurs pour l'achat de biens par la Division des approvisionnements¹⁹. Cette procédure définit des critères génériques pour évaluer et contrôler la performance des fournisseurs au regard de leurs obligations contractuelles et offre un outil pour la sélection des candidats invités à soumissionner. Les fiches de notation des prestataires utilisent les mêmes critères: quantité, qualité et respect des délais. Les résultats doivent être présentés dans un rapport annuel, qui fournira un tableau global de la performance des fournisseurs et prestataires.

96. Pour évaluer la performance des fournisseurs, le FNUAP a élaboré un «tableau de bord» qui indique quel pays a mené à bien des évaluations. Ces évaluations sont obligatoires pour tous les fournisseurs de produits essentiels en matière de santé de la procréation et pour les autres achats d'un montant supérieur à 50 000 dollars. Les évaluations remplissent un double objectif: fournir des informations pour les marchés futurs et, si nécessaire, faciliter la mise en place d'un programme d'amélioration des prestations. À partir de 2013, le FNUAP, s'inspirant des bonnes pratiques, a commencé à inviter certains de ses principaux fournisseurs au siège pour discuter avec eux des évaluations de leur performance, des attentes du Fonds et de ce qui pourrait être fait pour remédier aux carences éventuelles. L'AIEA tient elle aussi des réunions trimestrielles avec ses prestataires essentiels.

97. À l'OMS, certains bureaux procèdent à des évaluations partielles des fournisseurs mais, d'une manière générale, le processus n'a pas encore été normalisé. Le progiciel de gestion intégré (PGI) comporte bien une base de données centralisée des fournisseurs mais les résultats des évaluations n'y sont pas répercutés. Au PAM, tous les marchés donnent lieu à des évaluations de la performance des fournisseurs, effectuées par les services demandeurs/clients. Ces évaluations figurent dans le dossier du marché et sont examinées en cas de prorogation ou de modification du marché ou lors d'une nouvelle adjudication. La FAO procède à des enquêtes de satisfaction uniquement en cas de signalement pour prestations laissant à désirer.

98. Le présent examen a montré que dans la plupart des organismes, à quelques exceptions près comme indiqué plus haut, les fournisseurs ne font pas l'objet d'une évaluation systématique et, bien souvent, il n'existe pas de mécanismes offrant des directives explicites aux personnes chargées de telles évaluations. Aucun des organismes examinés ne dispose d'un système centralisant les résultats des évaluations de la performance. Le processus s'effectue encore essentiellement sur support papier et même lorsqu'il existe un formulaire électronique, celui-ci est exploité individuellement et figure uniquement dans le dossier du marché correspondant. Quarante-trois pour cent des répondants au questionnaire CM-PAM estiment que l'enregistrement des rapports d'évaluation n'est pas satisfaisant. Des modèles d'évaluation des prestations fournisseurs existent dans la plupart des organismes mais,

¹⁹ La fiche de notation du fournisseur est un outil qui permet de mesurer et de suivre la performance en fonction d'indicateurs tels que les facteurs de coûts, la qualité et la livraison dans les délais, de façon à comparer et classer les performances au regard d'objectifs spécifiques.

comme l'a montré l'examen, leur utilisation reste très superficielle et consiste surtout à cocher des cases plutôt qu'à formuler des observations de fond.

99. Ainsi qu'il est recommandé dans le document JIU/NOTE/2008/4, les organismes des Nations Unies devraient exploiter en interne des bases de données centralisées pour faciliter l'enregistrement des évaluations des fournisseurs et l'extraction ultérieure de ces informations.

100. Pour que les rapports sur la performance des fournisseurs soient établis et documentés correctement, il est nécessaire de définir des critères auxquels devront se conformer les personnels chargés de l'établissement de ces rapports; il faut aussi former le personnel à consigner correctement l'information et à l'exploiter à bon escient. Outre l'échéance et la fréquence des rapports d'évaluation après l'achèvement du marché, les critères devraient concerner les niveaux de qualité des prestations fournies et le respect du calendrier du marché. Il est non moins important de spécifier à qui il incombe d'établir ces rapports et comment les différentes parties prenantes (fonctionnaires chargés des marchés, donneurs d'ordre, utilisateurs finals) doivent contribuer à ce processus.

101. L'application de la recommandation 8 devrait contribuer à renforcer la transparence et la responsabilité dans la gestion des marchés.

Recommandation 8

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient s'assurer qu'il existe au sein de leurs organismes respectifs un système permettant de documenter l'exécution par le fournisseur de ses obligations contractuelles et de faire rapport à ce sujet; ils devraient aussi déterminer les responsabilités pour ce qui est de veiller à l'exhaustivité du rapport sur la performance du fournisseur.

C. Régimes de sanctions applicables aux fournisseurs

102. Ces dernières années, des efforts ont été entrepris par les organismes des Nations Unies pour se doter de cadres communs qui leur permettraient d'enregistrer et de partager les données sur la performance des fournisseurs. Toutefois, ce travail est encore en cours et repose sur la participation volontaire de chaque entité. Un cadre type²⁰, portant sur les procédures de sanction applicables aux fournisseurs compte tenu des modalités de gouvernance et des missions des différents organismes, a été mis au point par le Réseau achats du Comité de haut niveau sur la gestion. Cet outil ainsi que les dispositifs propres à chacune des entités s'appuient sur le Portail mondial pour les fournisseurs des Nations Unies²¹, qui offre une plate-forme pour partager les informations et entreprendre des actions communes contre les personnes ou entités dont le comportement ou les pratiques sont inacceptables dans le cadre du système des Nations Unies (actes de corruption, pratiques frauduleuses, coercitives, collusoires ou contraires à l'éthique et tentatives d'obstruction). Concrètement, une liste centrale de

²⁰ Ce cadre type, élaboré par un groupe de travail (présidé par le PNUD) relevant du Réseau achats du Comité de haut niveau sur la gestion, a été approuvé par le Comité en mars 2011.

²¹ Ce portail commun pour les achats des organismes des Nations Unies offre un guichet unique par l'intermédiaire duquel les fournisseurs éventuels peuvent s'enregistrer auprès des organismes qui utilisent le portail comme base de données fournisseurs, <http://www.ungm.org>.

fournisseurs à exclure a été établie: elle intègre les décisions des différents organismes concernant les fournisseurs exclus ou les sanctions prises à leur encontre, les entrées étant générées selon un processus fondé sur des règles communes.

103. Le cadre type comporte trois parties: i) principes directeurs; ii) procédures suggérées; iii) autres questions spécifiques à traiter par chaque organisme. Les principes directeurs fournissent des orientations pour l'élaboration, l'application et l'interprétation des procédures. Ces dernières portent sur les différentes modalités de mise en œuvre. La troisième partie concerne les questions juridiques, telles que les privilèges et immunités, qui, par définition, sont spécifiques à chaque entité.

104. Selon les procédures prévues dans le cadre type, les fournisseurs sanctionnés sont inclus dans un fichier électronique central qui regroupe les entrées émanant de chaque organisme. Dans le cas des achats en collaboration, les organismes concernés décident entre eux quelle entité doit principalement imposer les sanctions. Au sein de chaque organisme, un comité, dont les membres et le secrétaire sont désignés par le chef de l'organisme, est chargé des questions relatives aux sanctions et veille à l'impartialité ainsi qu'à la régularité de la procédure d'examen des mesures administratives.

105. Les sanctions éventuelles peuvent inclure le blâme (lettre de remontrances), l'exclusion (temporaire ou permanente) ou d'autres pénalités: suspension, soumission des marchés futurs à des conditions spéciales, etc.

106. Le Secrétariat de l'ONU, le PNUD, la FAO et le FNUAP ont mis en application les sections convenues du cadre type. En outre, le FNUAP, le PNUD et l'UNOPS étudient la possibilité de créer un comité interinstitutions pour les sanctions à l'égard des fournisseurs. Le PNUD et l'UNOPS publient aussi les noms des fournisseurs sanctionnés sur leurs sites Internet respectifs. À l'UNICEF, le comité des sanctions est un organe ponctuel dont les membres sont désignés lorsqu'une réunion est nécessaire.

107. Les personnes interrogées lors des entretiens ont indiqué que l'une des raisons qui empêchent certains organismes d'appliquer pleinement le cadre type est le fait qu'ils opèrent dans des contextes juridiques différents et sur la base de systèmes administratifs antérieurs au cadre type, d'où la difficulté pour eux de se conformer aux nouvelles dispositions.

108. Les efforts susmentionnés concernant le cadre type sont louables et montrent que la plupart des organismes des Nations Unies ont conscience qu'un dispositif centralisé d'évaluation des fournisseurs à l'échelle de l'ensemble du système serait bénéfique pour toutes les parties. Un tel dispositif aiderait les organismes à prendre des décisions plus éclairées au stade de la sélection des fournisseurs et à éviter qu'un prestataire ayant fourni à un organisme des services de mauvaise qualité ou s'étant livré à des pratiques frauduleuses se voit accorder un nouveau marché dans un autre organisme. **Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient apporter le soutien et l'appui nécessaires aux efforts en cours visant à l'application d'un cadre type commun qui permettrait d'harmoniser la démarche suivie pour sanctionner les fournisseurs.**

D. Rapports adressés aux équipes de direction

109. Dans leur note sur les réformes en matière d'achats au sein du système des Nations Unies²², les inspecteurs ont recommandé aux chefs de secrétariat de s'assurer que les activités d'achat donnent lieu périodiquement à un retour d'information en interne et en externe ainsi qu'à des rapports. Un certain nombre de responsables de services d'achats interrogés dans le cadre du présent rapport ont indiqué qu'ils ne fournissent pas à leurs équipes de direction des informations spécifiques sur la gestion des marchés car ils ne sont pas tenus de le faire. Quelques-uns ont précisé qu'ils fournissent des rapports à ce sujet de façon épisodique et seulement sur demande. L'UNICEF et l'UNOPS ont mis au point à l'usage de leurs équipes de direction des «tableaux de bord» qui remplacent les rapports. D'autres organismes ont indiqué que toute information nécessaire portant spécifiquement sur les marchés serait incluse dans les rapports relatifs aux projets ou dans les rapports annuels sur les achats (PNUD, OMPI et UPU). Quarante-cinq pour cent des répondants au questionnaire CM-PAM pensent que les rapports sur l'exécution des différents marchés n'ont pas été transmis systématiquement aux échelons supérieurs de la chaîne de gestion et 60 % sont d'avis que l'équipe de direction n'a pas suivi activement l'exécution des marchés.

110. Le Secrétariat de l'ONU fournit à l'équipe de direction des rapports mensuels sur les éléments suivants: marchés venant à expiration dans un délai inférieur à huit mois; marchés atteignant ou dépassant 75 % de leur montant plafond; liste des fournisseurs auxquels ont été attribués des marchés dont le montant cumulé est supérieur à 1 million de dollars; liste des 30 principaux marchés en cours pour lesquels un montant plafond a été fixé; liste des marchés en cours dans une devise autre que le dollars des États-Unis et dont le montant plafond est supérieur à 25 000 dollars. Toutefois, les missions n'ont pas d'approche normalisée pour la présentation de rapports à l'équipe de direction sur la gestion des marchés après leur passation.

111. À l'UNESCO, l'équipe de direction dispose de rapports normalisés, tels que les données statistiques mensuelles sur les retards dans l'exécution des marchés d'une valeur élevée ou sur les dérogations à la procédure d'appel d'offres. L'OIT a indiqué que pour les principaux achats, elle fait rapport oralement ou par écrit au comité de la gouvernance concerné.

112. Une bonne pratique veut que l'équipe de direction soit systématiquement informée de la valeur totale de tous les marchés, de l'état d'avancement des différents marchés, de leur clôture, des dépassements de coûts, des litiges importants, etc. **Il est recommandé aux chefs de secrétariat d'exiger que les responsables des achats fassent rapport périodiquement pour fournir des informations agrégées sur la situation des marchés en cours, mettre en lumière les problèmes spécifiques ou récurrents qui ont des conséquences importantes pour l'organisme, et indiquer les mesures à prendre pour y remédier. Ces informations pourraient également être mises à la disposition des organes délibérants de l'entité au moyen de son site Internet, par exemple.**

²² Procurement reforms in the United Nations System (JIU/NOTE/2011/1).

VII. Gestion des modifications

113. En matière de marché, la gestion des modifications est le processus qui consiste à éviter les modifications indésirables tout en intégrant celles qui sont nécessaires²³. Il est inévitable que des modifications interviennent durant l'exécution d'un marché – et il arrive qu'elles soient fréquentes – lorsque les impératifs et les circonstances évoluent. Les modifications peuvent porter sur la durée du marché, les spécifications, les biens ou services à fournir ou le prix; elles peuvent également être d'ordre administratif²⁴. Comment les modifications interviennent et comment elles sont gérées sont des aspects qui revêtent la même importance que le marché initial.

114. Il semble que dans la plupart des organismes, les politiques soient claires en ce qui concerne les modifications à apporter aux marchés. Les clauses contractuelles types prévoient notamment que les modifications doivent être gérées par une personne dûment désignée et habilitée à négocier et autoriser de telles modifications. De plus, les manuels des achats spécifient que les amendements ou modifications à un marché qui a été précédemment examiné par un comité des marchés doivent, dans certaines circonstances, être réexaminés par le comité. Dans le cas du Secrétariat de l'ONU, ces circonstances sont les suivantes:

- a) Un relèvement du plafond précédemment approuvé du marché de plus de 20 % ou 500 000 dollars, le montant le moins élevé étant retenu;
- b) Une augmentation de la valeur totale du marché qui excéderait le seuil de compétence du comité;
- c) Une prorogation qui augmenterait la durée préalablement approuvée du marché d'une période supérieure à huit mois;
- d) Lorsque, de l'avis de l'autorité contractante, l'amendement aurait des répercussions importantes sur la procédure suivie pour passer le marché initial, les critères sur la base desquels le marché initial a été passé ou les termes de ce marché²⁵.

115. Habituellement, trois parties sont impliquées dans la gestion des modifications: le donneur d'ordre/l'utilisateur final, le fonctionnaire chargé des achats et le comité des marchés. Le plus souvent, le donneur d'ordre ou l'utilisateur final sont en contact direct avec le fournisseur et les échanges suivis, formels ou non, auxquels ils procèdent aboutissent parfois à des engagements involontaires. Par exemple, un engagement verbal pourra se traduire ultérieurement par des modifications du marché sans qu'on se soit assuré que les fonds nécessaires étaient disponibles. Les fonctionnaires des Nations Unies peuvent se retrouver eux-mêmes dans de telles situations contraignantes parce qu'ils ne sont pas conscients des conséquences de leur façon de procéder ou bien parce qu'ils ne maîtrisent pas les techniques de négociation.

116. Comme on l'a vu au chapitre III, les comités des marchés jouent un rôle important dans la gestion du processus de modification. Toutefois, au cours du présent examen, on a observé que dans différents organismes, ce rôle se cantonne aux questions de procédures. Par exemple, dans certains cas, la fonction des membres du comité et leur savoir-faire ne

²³ *UN Procurement Practitioner's Handbook*, novembre 2006, chap. 3: Procurement Process, p. 3 à 98.

²⁴ *UN Procurement Practitioner's Handbook*, novembre 2006, chap. 3: Procurement Process, p. 3 à 87.

²⁵ *Manuel des achats des Nations Unies*, chap. 12.3, par. 1.

leur permettent pas d'analyser la nécessité ou la raison des modifications proposées ni de déterminer si elles sont justifiées. Dans le cas de marchés d'un montant élevé ou d'une grande complexité, certains organismes gouvernementaux ont pour pratique d'instituer des comités de contrôle des modifications distincts des comités des marchés. Cette pratique est également courante dans les marchés de construction et les autres marchés de services d'une grande complexité. Dans le chapitre III, on a évoqué la nécessité d'élargir les attributions des comités des marchés afin qu'elles ne se limitent pas à examiner la conformité avec les procédures mais portent aussi sur les modifications proposées aux marchés. De surcroît, la mise en place de comités distincts pour le contrôle des modifications aux marchés d'un montant élevé ou d'une grande complexité est une bonne pratique, suivie par de nombreuses entités dans les secteurs privé et public.

117. Dans le cadre du présent examen, aucun organisme n'a été en mesure de fournir rapidement des informations sur les causes et les conséquences des modifications apportées aux marchés en cours ou antérieurs. L'augmentation des coûts afférents au marché (autrement dit les dépassements de coûts), les retards et les prolongements de délais, la redéfinition du périmètre du marché, l'acceptation de produits ou services de qualité inférieure, etc., sont autant de dysfonctionnements qui caractérisent trop souvent de nombreux marchés et se traduisent par des modifications. Ce constat est corroboré par les réponses au questionnaire CM-PAM: 45 % des répondants considèrent que les modifications du marché et les coûts qu'elles induisent ne font pas l'objet d'une analyse suffisamment détaillée ni de rapports systématiques. Faute de documentation sur la question dans les organismes inspectés, il n'a pas été possible, dans le cadre du présent examen, de quantifier les incidences de tels dysfonctionnements, qui sont pourtant de nature à empêcher les organismes d'exécuter leurs programmes et projets avec l'efficacité et l'efficience voulues.

118. L'application de la recommandation 9 devrait contribuer à renforcer l'efficacité de la gestion des marchés.

Recommandation 9

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient mener une étude au sein de leurs organismes respectifs pour analyser les causes des modifications apportées aux marchés au-delà de certains seuils et mettre en évidence les failles systémiques qui contribuent aux accroissements de coûts et aux retards. Des mesures correctives devraient être prises pour remédier à ces failles.

VIII. Recours

119. Les recours ont pour but de protéger un organisme lorsque le marché n'est pas exécuté conformément à ses termes ou en cas de rupture du marché. Ils consistent par exemple à réclamer des dommages et intérêts, à suspendre les paiements, à faire jouer la garantie de bonne exécution ou à prévoir d'autres formes de caution.

120. Les dommages et intérêts s'entendent d'une somme expressément convenue à l'avance entre l'organisme et le fournisseur et qui sera payable à titre de dédommagement

en cas de rupture du marché²⁶. Dans la majorité des cas, cette clause s'applique aux retards dans l'exécution et les provisions prévues à ce titre figurent habituellement dans les conditions générales des marchés. Lorsque des retards du fait du fournisseur engendrent des coûts supplémentaires, ou bien une perte de recettes ou d'autres avantages, ils donnent lieu au versement de dommages et intérêts par le fournisseur. Le montant des dommages et intérêts est calculé en pourcentage de la valeur du marché, jusqu'à concurrence d'un certain plafond.

121. Les garanties de bonne exécution ou d'autres formes de caution ou de recours doivent normalement être fournies par le prestataire au stade de la passation du marché. Le produit de la sûreté est payable à l'organisme en cas de non-exécution.

A. Les recours ne sont pas toujours appliqués

122. L'examen a révélé que les recours, qui figurent pourtant dans les clauses contractuelles types, ne sont bien souvent pas appliqués dans la pratique alors qu'il aurait été nécessaire de le faire, notamment dans les cas qui impliquent le versement de dommages et intérêts ou la mise en œuvre des garanties de bonne exécution. La quasi-totalité des personnes interrogées n'avaient pas d'expérience concrète de l'application des clauses prévoyant des recours. Confrontés à de telles situations, les intéressés considèrent que la procédure à suivre pour faire jouer ces clauses est un parcours d'obstacles qui, selon eux, constitue une perte de temps au regard du bénéfice qu'on peut en attendre. Dans certains cas, les clauses de dommages et intérêts ont même été supprimées des clauses contractuelles générales car elles étaient jugées inapplicables, sans qu'aucune autre disposition n'ait été prise pour protéger les intérêts de l'organisme.

123. De surcroît, dans d'autres cas, le montant de la caution de bonne exécution ou des dommages et intérêts prévus à titre de sûreté est minime par rapport à la valeur du marché, de sorte que le recours n'est pas considéré comme utile. Dans les cas de figure où, théoriquement, les dispositions prévues offrent un recours utile, certaines personnes interrogées ont affirmé que le but des organismes des Nations Unies n'était pas de mener leurs fournisseurs à la faillite en invoquant des recours mais bien plutôt de développer les capacités de ces derniers. Un tel argument pourrait éventuellement être recevable dans des cas spécifiques où il s'agit de renforcer les capacités des fournisseurs locaux ou des entités nationales. Toutefois, comme les organismes du système des Nations Unies traitent souvent avec de grandes sociétés internationales, qui ne respectent pas toujours les termes de leurs marchés, les recours devraient être utilisés et appliqués de façon rigoureuse.

124. Faute de personnel, de discipline ou de savoir-faire pour réunir les éléments de preuve nécessaires à la réclamation de dommages et intérêts ou à la mise en œuvre des garanties de bonne exécution, les organismes des Nations Unies se montrent apparemment tolérants à l'égard de leurs fournisseurs, au risque d'entraîner des pertes financières pour lesdits organismes et leurs programmes.

125. L'application de la recommandation ci-après devrait contribuer à renforcer les contrôles et la conformité aux procédures dans le processus de gestion des marchés.

²⁶ *Manuel des achats de l'UNOPS*, cinquième révision (2014).

Recommandation 10

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient veiller à ce que, s'il y a lieu, des dommages et intérêts d'un montant approprié et d'autres recours soient prévus dans les clauses types des marchés et soient utilisés judicieusement afin de protéger les intérêts et les droits de leurs organismes respectifs.

IX. Systèmes d'assurance et contrôle

126. Les organismes des Nations Unies font appel à des mécanismes de surveillance internes, qui comprennent généralement les fonctions d'audit, d'enquête et d'évaluation, ainsi qu'à des contrôles externes qui procèdent à des vérifications et fournissent des assurances concernant l'efficacité et l'efficience des opérations de gestion des marchés.

127. Dans certains organismes, les bureaux d'audit interne implantés au siège mènent des audits portant spécialement sur les questions relatives aux achats. Toutefois, dans la plupart des cas, ces questions font l'objet d'un examen transversal dans le cadre des audits de programme, de projet ou de bureau de pays qui sont menés de manière sélective par le bureau d'audit interne sur la base de son plan annuel d'audit axé sur les risques. Ces audits ne portent pas spécifiquement sur les achats mais ils peuvent inclure des visites sur place pour examiner les projets exécutés par les prestataires, ou des opérations telles que la vérification des factures ou d'autres justificatifs.

128. Lors des entretiens, certaines personnes ont indiqué que les audits périodiques de bureaux de pays et les audits ponctuels centrés sur les achats étaient utiles pour repérer les domaines qui posaient problèmes; d'autres ont relevé que ces audits ne portent pas toujours sur les activités de gestion postérieures à la passation des marchés et qu'ils ne sont pas suffisamment fréquents. Toutefois, 59 % des répondants au questionnaire CM-PAM considèrent que les audits des activités de gestion des marchés sont menés de façon systématique et 58 % estiment que le mécanisme d'audit des fournisseurs et des activités relatives aux marchés est solide.

129. Les rapports établis à l'issue de ces audits internes et externes dans l'ensemble du système ont mis en évidence les nombreuses lacunes dans les pratiques de gestion des marchés et, à bien des égards, ces rapports corroborent les conclusions du présent examen. La similitude des carences dans l'ensemble des entités onusiennes, carences dont les organes d'audit continuent de faire état dans leurs rapports, démontre, compte tenu du montant et du volume des achats dans de nombreux organismes, la nécessité d'une action concertée de toutes les parties prenantes pour résoudre ce problème systémique. Les failles recensées persisteront tant que les politiques et les procédures ne seront pas affinées et que des mesures spécifiques ne seront pas prises pour renforcer les pratiques de gestion des marchés.

130. Il est recommandé aux chefs des organismes de fournir un appui à leurs bureaux d'achat et au personnel chargé de la passation des marchés pour élaborer des plans d'action concertés visant à remédier aux carences recensées dans les différents rapports d'audit interne et externe, et faire en sorte que ces plans soient exécutés.

131. L'examen a également révélé que peu d'organismes ont eu recours à d'autres mécanismes d'assurance et de contrôle – examens internes et mesures des résultats effectués périodiquement, par exemple – susceptibles de faciliter le contrôle des activités d'achat. En outre, si les bureaux d'achat de certains sièges (PNUD, Secrétariat de l'ONU) procèdent à des mesures de résultats pour mieux évaluer l'efficacité de leur fonction achat dans son ensemble, ces efforts n'ont pas véritablement porté sur la gestion postérieure à la passation. La moitié des répondants au questionnaire CM-PAM ont indiqué que les activités de gestion des marchés ne font pas l'objet d'examens systématiques par des équipes de responsables compétents, que ce soit sur le terrain ou au siège.

132. Outre les travaux des bureaux d'audit interne, une bonne pratique consiste pour les organismes à prévoir des examens annuels par des groupes de spécialistes de la gestion des marchés, qui pourraient inclure des professionnels des achats de différentes entités, en ciblant certains marchés d'un montant élevé et d'une grande complexité dans le but d'évaluer les difficultés communes et de tirer des enseignements. En s'inspirant de la formule du PNUD qui fait appel à des équipes itinérantes pour évaluer les capacités d'achat, ou en suivant l'exemple du PAM et de l'UNOPS qui apportent une aide à leurs bureaux de terrain, les organismes pourraient pratiquer des contrôles par sondage pour s'assurer du respect des politiques et procédures et fournir le soutien technique nécessaire.

133. Il est recommandé aux organismes de mettre en place un programme d'assurance-qualité pour la fonction de gestion des marchés après leur passation, en s'inspirant des bonnes pratiques, afin d'évaluer périodiquement l'efficacité de cette fonction.

X. Systèmes d'information

A. Les systèmes d'information automatisés ne permettent pas d'appuyer correctement les activités de gestion des marchés

134. Ces dernières années, plusieurs organismes des Nations Unies ont déployé des efforts concertés pour automatiser l'information concernant le processus d'achat. L'exploitation de cette information, en particulier dans les organismes qui gèrent un grand nombre de marchés ou un important portefeuille de projets, constitue un formidable défi. Étant donné que, dans la plupart des organismes, la gestion des marchés est décentralisée et fait intervenir différents acteurs (bureau des achats, services demandeurs, gestionnaires), les informations et les données relatives aux marchés sont collectées, enregistrées et gérées par une pluralité de services au siège de l'entité et dans ses bureaux régionaux et de pays. Quant à l'information relative aux achats, elle est atomisée entre les progiciels de gestion intégrés, les systèmes de gestion financière, les systèmes de suivi pour l'audit et l'évaluation relatifs aux achats, les systèmes de gestion des projets, et les dossiers et notes conservés au siège et dans les bureaux de terrain.

135. Les progiciels de gestion intégrés (PGI) offrent des fonctionnalités générales pour les processus relatifs aux achats mais, dans la plupart des cas, ils ne prennent pas en charge la gestion des marchés après la passation: contrôle de l'exécution, fonctions d'alerte, information sur les dépenses en temps réel, volume des dépenses par fonctionnaire chargé des achats et par fournisseur, et d'autres données du même

type. Dans certains cas, lorsque le progiciel comporte une telle fonctionnalité, celle-ci n'est pas activée, soit parce que les modules ne sont pas encore complètement au point, soit parce qu'ils sont perçus comme étant d'un emploi peu facile, ou encore parce que le coût des licences d'exploitation est élevé (systèmes Atlas du PNUD et du FNUAP, système Vision à l'UNICEF, AIPS à l'AIEA, etc.).

136. Dans la plupart des organismes, le contrôle des dates d'expiration et d'autres jalons analogues dans la durée du marché est effectué manuellement par les fonctionnaires chargés des achats ou les donneurs d'ordre. Cinquante-neuf pour cent des répondants au questionnaire CM-PAM considèrent que la collecte et le contrôle de l'information sur la gestion des marchés ne sont pas suffisamment automatisés. Il n'existe pas d'archives électroniques centralisées pour l'ensemble des marchés et ces derniers ont une visibilité dans le PGI uniquement lorsque des bons de commande sont signés dans le cadre de tel ou tel marché. Comme on l'a indiqué plus haut, il n'est pas possible, par exemple, de savoir à un moment donné quel est le montant cumulé des dépassements de coûts auxquels un organisme pourrait avoir à faire face ou le total de son passif, ni quelle est la valeur totale des marchés attribués à un seul et même fournisseur.

137. Certains organismes ont mis au point et déployé de façon ponctuelle des logiciels spécifiques comportant une fonctionnalité de gestion des marchés. Mais cette approche ad hoc ne repose pas sur une analyse coûts-avantages: 74 % des répondants au questionnaire CM-PAM ont déclaré que l'automatisation plus ou moins poussée des activités de gestion des marchés après la passation ne repose pas sur une analyse des besoins effectifs. En outre, 54 % ont indiqué que cette fonctionnalité n'est pas intégrée avec les autres systèmes ou sous-systèmes (PGI, gestion des projets, tableaux de bord, aspects financiers, etc.).

138. Au Secrétariat de l'ONU, la Division des achats utilise le Système de suivi des marchés (CATS) pour enregistrer les métadonnées relatives aux marchés²⁷. CATS permet également de rapprocher les dépenses générées par différents systèmes de façon à suivre les soldes par rapport aux montants plafonds. Ce système produit deux rapports de contrôle: l'un portant sur les marchés qui doivent venir à expiration dans un délai de huit mois et l'autre portant sur les montants plafonds lorsque ceux-ci ont été atteints à hauteur de 75 %. Ces rapports sont publiés chaque mois et sont diffusés auprès du personnel chargé des achats et auprès des services demandeurs. La fonctionnalité CATS migrera vers le nouveau PGI Umoja actuellement en cours de déploiement à l'ONU.

139. Le Département de l'appui aux missions ne dispose pas d'autres outils automatisés axés sur la gestion des marchés après la passation. Les systèmes de contrôle sont essentiellement manuels et mis en place au niveau de chaque mission pour les marchés locaux (plusieurs missions ont ainsi créé à cet effet des bases de données accessibles en interne).

140. Des incertitudes demeurent quant à la question de savoir quelles capacités offrira Umoja en termes de gestion des marchés après la passation. La plupart des gestionnaires interrogés ont indiqué à diverses reprises qu'à leur connaissance Umoja offrirait des fonctionnalités qui n'étaient pas disponibles au moment où le

²⁷ Par exemple: informations fournisseur; service(s) demandeur(s); équipe d'acheteurs; nombre de réunions tenues par le comité des marchés; montants plafonds; devise du marché; interlocuteurs du service demandeur; modifications apportées au marché; références de l'appel d'offres, etc.

présent examen a été effectué. Toutefois, cet examen a révélé qu'en dehors des rapports de veille économique classiques, qui sont disponibles dans la fonctionnalité PGI du Secrétariat, la gestion des marchés n'est pas incluse dans le plan actuel de déploiement d'Umoja. Au moment de l'examen, il n'était pas possible de déterminer avec certitude si cette capacité serait incluse à l'avenir.

141. Les bureaux de l'UNICEF utilisent leur propre PGI (Vision) pour la préparation, la passation, l'actualisation et le contrôle des marchés. La base de données des plaintes est le seul système distinct concernant la gestion des marchés; il est hébergé sous Lotus Notes mais structuré de manière à permettre les liens avec l'information extraite de Vision. L'UNICEF a mis au point, dans le cadre de Vision, deux rapports pour le contrôle des marchés de biens et de services. S'agissant des biens, le rapport fournit des informations sur les étapes clefs du marché. Pour les services, le rapport inclut les dates de validité et d'expiration du marché ainsi que la date de clôture. Au sein de la Division des approvisionnements, un groupe de coordination de l'automatisation évalue les demandes et les besoins, définit un ordre de priorité dans les améliorations requises et établit un plan de travail conjoint pour les mettre en place. Des travaux portant sur la possibilité d'une fonctionnalité supplémentaire relative à la gestion des marchés dans le cadre du système sont en cours. De même, l'AIEA met au point dans le cadre de son PGI une fonction de contrôle qui fournira un rappel concernant les dates d'expiration et d'autres jalons importants dans la durée d'un marché.

142. Le PNUD décide actuellement s'il optera pour le module de gestion des marchés dans le PGI (Atlas) ou pour un autre système. Il possède déjà une licence pour l'exploitation de ce module mais le financement de la mise en œuvre est encore à l'étude. Cette solution informatique, qui permettrait de générer les contrats dans le système, offrirait les avantages suivants: les clauses types seraient incluses; à partir des bons de commande, des liens renverraient au marché concerné; les données seraient intégrées avec celles du système ACP-en ligne²⁸; des alertes seraient envoyées automatiquement à des personnes désignées. Au moment du présent examen, il n'existait pas d'archives électroniques centralisant l'ensemble des marchés et les achats étaient décentralisés. Il existe toutefois un tableau de bord des achats, qui est alimenté par les données provenant des systèmes Atlas et ACP en ligne.

143. Le FNUAP utilise à son siège In-Tend, système spécialisé autonome, pour la gestion des marchés. Toutefois, ce système n'est pas intégré avec le PGI (Atlas). Les informations sont récupérées manuellement dans les systèmes Atlas et In-Tend une ou deux fois par an et incluses dans un système de suivi en ligne pour fournir des renseignements quantitatifs aux fins du contrôle de l'exécution.

144. Le HCR a indiqué que des efforts sont en cours pour exploiter toutes les fonctionnalités du module actuel de gestion des marchés («contrats d'achat») dans le cadre du PGI (Projet de renouvellement des systèmes de gestion). Le suivi des montants plafonds pour les marchés, par exemple, s'effectue en dehors du système, au moyen d'un tableau Excel. Ainsi, une fois la mise à jour achevée, le HCR prévoit que tous les marchés seront enregistrés dans le système, que les rapports d'exception seront générés par le système et que des liens seront établis entre les bons de commande et les marchés.

²⁸ Système utilisé par le Comité consultatif des achats (ACP) du PNUD.

145. L'UNOPS a lancé en 2014 un projet portant sur la mise en place d'un nouveau PGI. Toutefois la gestion des marchés n'est pas prise en charge par ce dernier et un logiciel distinct a été sélectionné, qui sera intégré au PGI en 2015. Il n'existe pas d'archives électroniques centralisant l'ensemble des projets d'achat. Il existe cependant un tableau de bord qui sert de système de suivi et de contrôle pour tous les accords à long terme. Ce tableau de bord, qui est actualisé et diffusé auprès de l'ensemble des parties prenantes tous les mois, donne un aperçu global des accords à long terme en cours pour l'UNOPS et pour les autres entités qui se greffent sur ces accords.

146. La FAO n'a pas de module de gestion des marchés mais, dans le cadre du PGI (Système mondial de gestion des ressources-GRMS), il existe des fonctionnalités qui permettent la gestion des créances produits/services, des dates de fin de marché, et des paiements. Des plans prévoient l'introduction d'outils (rapports) de contrôle des marchés dans tous les bureaux hors siège. La FAO ainsi que le PAM utilisent également certaines fonctionnalités du système In-Tend (sous-module portant sur les appels d'offres en ligne) et étudient les interfaces possibles pour relier les données issues d'In-Tend à leurs PGI.

147. À l'UNESCO, les marchés sont attribués via le PGI, une interface étant ménagée avec le système de gestion des contrats (DUO) qui couvre le cycle d'achat et comporte une fonctionnalité d'alerte. L'ONUDI utilise un module d'achat en ligne dans le cadre de son PGI, ce module étant pris en charge par une «solution de gestion des connaissances» ou progiciel dédié. L'UIT n'a pas activé le module achat dans son PGI, en raison de considérations liées aux coûts.

148. Plusieurs organismes (PAM, OMS, OMPI, OIT, UIT) envisagent actuellement la possibilité d'opter pour un progiciel autonome spécialisé de gestion des marchés tel qu'In-Tend. Les solutions autonomes de ce type ont l'avantage d'être d'un coût abordable (par rapport aux PGI de grande envergure) et d'offrir des fonctionnalités spécifiques pour la gestion des marchés; en outre, elles reposent sur l'Internet et peuvent être utilisées partout dans le monde, y compris dans les bureaux qui ne disposent pas d'un PGI, ce qui est particulièrement utile dans les situations d'urgence. Les inconvénients tiendraient, si l'on en croit les personnes interrogées, au fait que ces progiciels ne font pas partie intégrante du PGI de l'entité et qu'ils ne sont pas toujours disponibles dans les différentes langues utilisées sur le terrain.

149. Gérer une multiplicité de marchés dans des environnements décentralisés est un travail complexe qui suppose de s'appuyer au maximum sur les systèmes automatisés. Il faudrait tirer parti des techniques d'automatisation et des moyens offerts par les systèmes automatisés existants, tels que les PGI et autres systèmes de suivi par bases de données, pour que ces systèmes puissent également prendre en charge la gestion des marchés après la passation. **Cependant, les organismes n'ont pas tous besoin de PGI très perfectionnés ni de progiciels dédiés pour gérer les marchés. En fonction du volume et de la complexité des marchés, de simples outils automatisés prêts à l'emploi peuvent permettre une gestion efficace et efficiente.** Par exemple, certains organismes utilisent Excel pour le contrôle des marchés et s'en disent satisfaits (UIT, OMM, UPU); d'autres, comme l'OMT, mettent en place des bases de données Access pour les marchés.

150. L'application de la recommandation 11 devrait contribuer à renforcer l'efficacité des activités de gestion des marchés après la passation.

Recommandation 11

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient augmenter les capacités de leurs systèmes informatiques existants tels que les progiciels de gestion intégrés, ou envisager d'autres systèmes spécialisés de gestion des marchés, pour appuyer les activités postérieures à la passation des marchés, en se fondant sur une analyse coûts-avantages et en déterminant si une telle fonctionnalité répond à une nécessité.

XI. Coopération et collaboration en matière de gestion des marchés au sein du système des Nations Unies

151. Le Réseau achats²⁹ a été créé en 2007 par le Comité de haut niveau sur la gestion. Il regroupe les bureaux des achats de 36 organismes des Nations Unies, chacun de ces derniers étant représenté par le Directeur de sa Division des achats. Le Réseau a pour mandat de promouvoir la gestion transparente et responsable des achats et de la chaîne d'approvisionnement étant donné l'importance stratégique qu'elle revêt pour l'exécution des programmes et la prestation des services. Le Réseau comporte quatre groupes de travail, centrés chacun sur l'un des aspects suivants: perfectionnement professionnel du personnel chargé des achats, gestion stratégique des fournisseurs, harmonisation des procédures et pratiques des Nations Unies en matière d'achats, intégration de modalités d'intervention responsables dans les activités d'achat des organismes du système. Le Réseau gère également le Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies.

152. Au sein du Réseau achats, les membres du groupe de travail sur le perfectionnement professionnel du personnel chargé des achats collaborent pour mettre en commun les connaissances et les meilleures pratiques, notamment en échangeant les définitions d'emploi et en diffusant l'information sur les possibilités de formation à l'intérieur et en dehors du système des Nations Unies ainsi que les connaissances utiles à l'amélioration des compétences. Le groupe de travail appuie également les initiatives visant à renforcer la formation professionnelle (voir annexe IV). Quelque 32 organismes onusiens participent ainsi au programme de formation de l'Institut agréé des achats et des approvisionnements (CIPS), administré par le PNUD et dans le cadre duquel plus de 4 000 personnes ont été formées en 2014.

153. Le Réseau achats entend aussi renforcer la coopération dans le domaine de la gestion stratégique des fournisseurs, notamment en ce qui concerne les fournisseurs à retenir, l'évaluation de la performance et les sanctions éventuelles (voir chap. VI, sect. C), ainsi que l'accès accru aux marchés des Nations Unies pour les fournisseurs de pays en développement ou en transition. Les travaux sont axés essentiellement sur le Portail mondial pour les fournisseurs des Nations Unies, qui offre une fonctionnalité permettant de partager l'information sur la performance des fournisseurs; des difficultés demeurent pour ce qui est d'harmoniser les critères d'évaluation de la performance et d'améliorer globalement la conformité aux procédures de soumission de rapports.

²⁹ www.unsceb.org/content/pn.

154. Afin d'harmoniser davantage les pratiques d'achat à l'échelle de l'ensemble du système, le Réseau achats a commandé, en collaboration avec le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD), un projet en plusieurs étapes répondant aux objectifs suivants:

Étape 1: Créer un cadre commun pour l'harmonisation des règlements, règles, politiques, procédures et pratiques de fonctionnement concernant les achats;

Étape 2: Documenter et intégrer, en collaboration avec l'Équipe spéciale sur les services communs du GNUD, les résultats et les pratiques optimales au niveau des pays;

Étape 3: Mettre au point un outil normalisé pour les professionnels des achats au niveau des pays, en tenant compte des pratiques optimales, des besoins et des éclairages apportés par le personnel de terrain.

155. Au cours de l'étape 1 (achevée en octobre 2012), des directives ont été élaborées concernant les modalités d'achat communes au niveau des pays, assorties d'un ensemble d'outils concrets. Une analyse comparative des manuels et politiques d'achat des Nations Unies a abouti à l'élaboration d'une table des matières commune ainsi que d'un glossaire commun des termes relatifs aux achats. En outre, un livre blanc examinant la possibilité de comités communs d'examen des achats a été rédigé. Enfin, un formulaire d'information sur les accords à long terme a été mis au point et approuvé par le Réseau achats afin de faciliter les achats collectifs ou conjoints. Une matrice de type «feux de signalisation» (cellules colorées en rouge, orange, vert) permet de suivre les progrès dans la mise en œuvre au sein des différents bureaux d'achat. Il est à noter qu'à ce stade on a inclus la gestion des marchés dans la table des matières commune des manuels d'achat mais sans s'intéresser par ailleurs à la question.

156. Au moment du présent examen, les tâches prévues pour l'étape 2 étaient les suivantes: harmoniser l'interface achats; promouvoir la collaboration au niveau du siège et l'appui du siège à la coopération sur le terrain; renforcer les capacités et appuyer les bureaux de pays dans leurs efforts pour harmoniser les pratiques de fonctionnement. Au cours de cette étape, les directives sur l'harmonisation des achats des Nations Unies seront mises en place; un registre des achats collectifs sera établi; des pratiques harmonisées pour la mise en commun et l'utilisation des accords à long terme par les entités des Nations Unies ont été définies; le Manuel des professionnels des achats sera révisé et on évaluera la possibilité d'harmoniser les documents et les modèles utilisés pour les achats. Là encore, aucune attention particulière n'est accordée durant cette étape aux activités concernant la gestion des marchés.

157. Au moment du présent examen, il était prévu que l'étape 3 démarre vers le milieu de 2015. Les travaux seraient centrés essentiellement sur l'élaboration d'un avant-projet de manuel commun des achats pour les Nations Unies, y compris des modèles harmonisés, et la mise en place d'un programme de certification en ligne portant sur l'harmonisation des procédures d'achat.

158. Il convient de saluer les efforts et l'excellent travail accomplis par le Réseau achats concernant les activités d'harmonisation ci-dessus. Dans des rapports antérieurs³⁰, le CCI a examiné certains aspects de ces travaux collaboratifs et fermement appuyé les initiatives en cours visant à harmoniser les opérations. Toutefois, le présent examen a révélé que les

³⁰ Procurement Reforms in the United Nations System (JIU/NOTE/2011/1); Examen des accords à long terme relatifs aux achats dans le système des Nations Unies (JIU/REP/2013/1).

activités de gestion des marchés après leur passation ne retiennent pas l'attention lors des délibérations du Réseau achats. Il semble que certains membres du Réseau considèrent la gestion des marchés comme une question secondaire, qui a donc été reléguée en bas de l'ordre du jour. Pourtant, ainsi qu'on l'a souligné dans les chapitres précédents, il s'agit là d'un domaine qui présente un risque élevé dans le cycle global des achats. Il serait donc profitable d'échanger des informations sur la gestion des marchés après leur passation, notamment les enseignements tirés, et d'harmoniser les politiques, procédures et directives, en particulier pour les achats conjoints.

159. L'application de la recommandation 12 devrait contribuer à renforcer la cohérence et l'harmonisation entre les organismes des Nations Unies dans le domaine de la gestion des marchés après leur passation.

Recommandation 12

Le Secrétaire général de l'ONU, agissant en sa qualité de Président du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination, devrait veiller à ce que les questions relatives à la gestion des marchés après leur passation soient inscrites à l'ordre du jour du Réseau achats du Comité de haut niveau sur la gestion et soient abordées dans le cadre des initiatives en cours visant à professionnaliser et harmoniser le processus des achats au sein du système des Nations Unies.

Annexe I (partie I)

Modèle d'évaluation du processus de gestion des marchés (CM-PAM)

Le Corps commun d'inspection (CCI) a conçu le Modèle d'évaluation du processus de gestion des marchés (CM-PAM) pour faciliter l'évaluation des activités de gestion des marchés dans les organismes des Nations Unies. La «gestion des marchés», au sens où cette expression est utilisée dans le modèle, s'entend des activités qui interviennent après la passation des marchés de biens et services; elle inclut «l'administration des marchés» et les activités de «clôture».

Le CM-PAM répond à deux objectifs principaux:

- Aux fins du présent rapport, le modèle a été utilisé pour permettre une évaluation structurée des activités postérieures à la passation dans le contexte spécifique des organismes des Nations Unies. À cet effet, une enquête a été effectuée auprès des praticiens du secteur (fonctionnaires chargés des adjudications, donneurs d'ordre, chargés de projet, etc.) et d'autres parties prenantes: hauts fonctionnaires, fonctionnaires des services financiers, juristes, notamment;
- Après la publication du présent rapport, chacun des organismes ayant participé à l'enquête recevra les résultats qu'il a obtenus au questionnaire CM-PAM. Il lui sera loisible d'utiliser ces résultats pour déterminer comment il progresse dans la mise en œuvre des différents processus, en fonction des points forts et des faiblesses recensés dans la gestion des marchés de biens et services.

La mise au point du modèle a bénéficié des travaux accomplis par un certain nombre d'entités, notamment le Contracting Capability Maturity Model de l'International Association for Contract & Commercial Management (IACCM), le Contract Management Maturity Model établi par Garrett et Rendon³¹, la méthodologie MAPS de l'OCDE et l'Accountability Office Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies élaboré par le Gouvernement fédéral des États-Unis. Ces entités fournissent des outils pour évaluer le processus d'achat dans son ensemble mais elles ne s'intéressent que dans une mesure limitée aux activités postérieures à la passation des marchés. Le CM-PAM a donc été mis au point pour permettre une approche plus ciblée et plus rigoureuse de ces activités et pour offrir un outil d'évaluation propre aux organismes des Nations Unies.

L'un des principes de base qui ont guidé l'élaboration du CM-PAM, l'enquête et l'évaluation des résultats est que les organismes n'ont pas tous besoin de mettre en place des processus et des méthodes très pointus pour gérer les marchés avec efficacité et efficience. Ainsi, dans le cas de marchés peu nombreux et relativement peu complexes, un système entièrement automatisé ne sera peut-être pas nécessaire. En revanche, la gestion des marchés complexes, d'un montant élevé ou de grande ampleur, qui fait appel à des processus et des capacités différents de ceux qui entrent en jeu dans la gestion des marchés courants, nécessite des méthodes et des techniques perfectionnées. Le CM-PAM ne fait pas de distinction entre les marchés mais tente de prendre en compte les aspects de la gestion qui s'appliquent à tous les groupes et à différents niveaux.

³¹ Gregory A. Garrett, Rene G. Rendon (2005): *Contract Management: Organizational Assessment Tools*, National Contract Management Association.

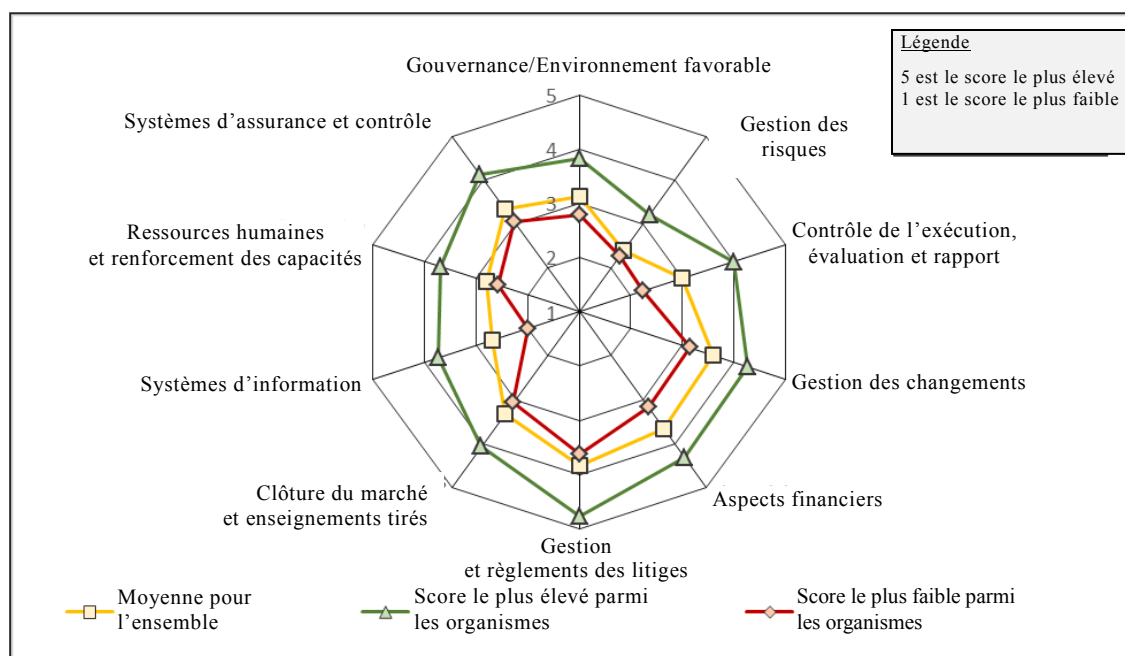
Le questionnaire CM-PAM comporte dix rubriques:

1. Gouvernance/Environnement favorable
2. Gestion des risques
3. Contrôle de l'exécution, évaluation et rapport
4. Gestion des modifications
5. Aspects financiers
6. Gestion et règlement des litiges
7. Clôture du marché et enseignements tirés
8. Systèmes d'information
9. Ressources humaines et renforcement des capacités
10. Systèmes d'assurance et contrôle.

Chacune des rubriques comprend un certain nombre d'éléments ou critères présentés sous forme d'énoncés transversaux caractérisant les processus clés de gestion et les activités correspondantes. Les réponses à ces énoncés sont classées selon une échelle de notation allant de 1 à 5 (1-jamais, 2-rarement, 3-parfois, 4-la plupart du temps, 5-systématiquement), qui mesure le degré de développement dans chacune des rubriques énumérées ci-dessus. Le CM-PAM permet ainsi de classer un organisme par rapport à un classement global de l'ensemble des organismes onusiens (score le plus élevé parmi les organismes, score moyen et score le plus faible). Voir les figures A.1 et A.2 ci-dessous.

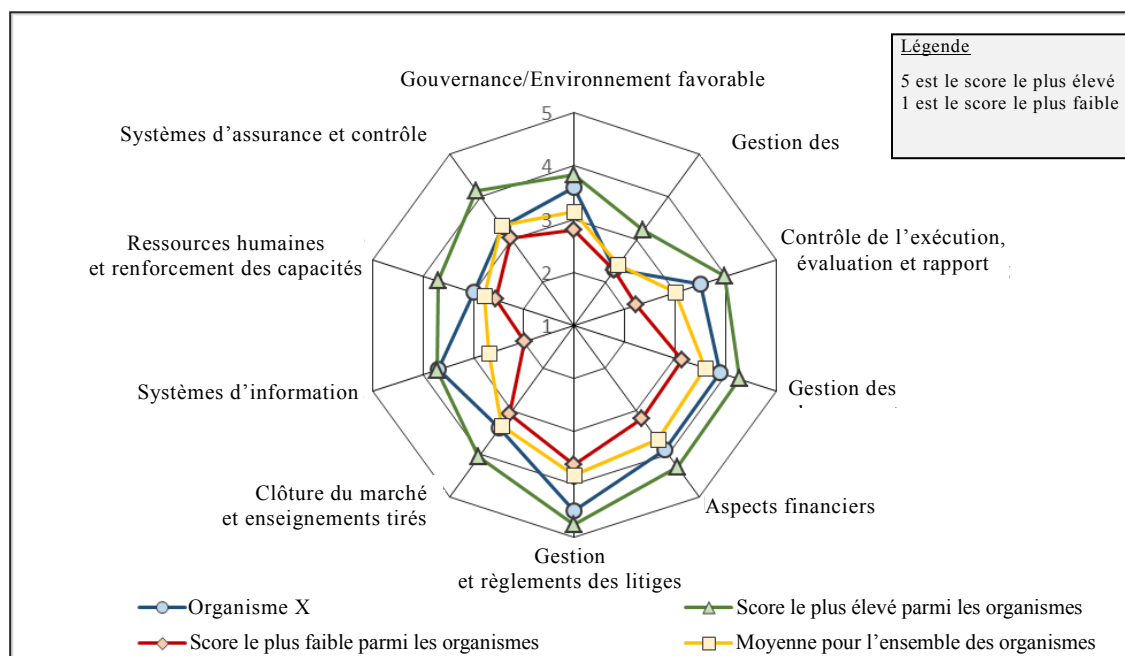
Figure A.1

CM-PAM, résultats cumulés pour 14 organismes des Nations Unies



Le CM-PAM permet de recenser les meilleures pratiques et de les mettre à profit, tout en facilitant le partage des connaissances entre les organismes du système. Il n'offre pas de solutions ni ne résout les problèmes mis en évidence par le modèle, mais devrait plutôt être considéré par les organismes comme un point de départ pour formuler un plan de développement des capacités dans les domaines qui appellent un renforcement. Il permettra, par exemple, de repérer les domaines dans lesquels une formation ou des moyens supplémentaires sont nécessaires pour parvenir au niveau de compétences ou de maturité souhaité. En dernière analyse, il appartient à chaque organisme de prendre les mesures voulues pour améliorer les processus cruciaux définis par le CM-PAM. À cette fin, le CCI adressera à chacun des organismes participants un rapport individuel indiquant les résultats qu'il a obtenus à l'enquête menée dans le cadre du présent examen, à charge pour chacun d'eux de procéder ensuite à des analyses plus poussées s'ils le jugent nécessaire. La figure A.2 montre comment se présente un diagramme de résultats individuels.

Figure A.2
CM-PAM, résultats pour un organisme type



La méthode utilisée pour représenter les scores des différents organismes combine deux mesures principales: un score moyen pour chacune des rubriques (pour chaque organisme pris individuellement³²) et un score moyen pondéré pour chacune des rubriques (pour l'ensemble des organismes). Afin d'obtenir une moyenne dans laquelle chaque organisme a le même poids relatif, les résultats ont été ajustés pour tenir compte des différences dans les taux de réponse selon les organismes, les rubriques et les processus, ainsi que des variations dans la taille des échantillons («standardisation»). Les résultats jugés atypiques n'ont pas été retenus.

³² À des fins d'illustration, le score le plus élevé et le score le plus faible parmi l'ensemble des organisations sont inclus dans la figure A.1.

Pour la gestion des données et l'analyse statistique, on a utilisé Excel et SAS (version 9.4).

Les organismes qui décideront d'utiliser ce modèle à l'avenir voudront peut-être élargir le système de notation et appliquer des pondérations différentes ou définir des priorités en fonction des intérêts qui leur sont propres. Le CM-PAM évalue les niveaux de développement des processus postérieurs à la passation des marchés mais ne prétend pas expliquer par les statistiques pourquoi ces niveaux diffèrent: l'analyse des données qualitatives vise seulement à déterminer la cohérence des approches, les points forts et les domaines appelant des améliorations.

Le questionnaire CM-PAM a été envoyé aux 10 principaux organismes des Nations Unies en termes de volume global d'achats ainsi qu'à quatre institutions spécialisées, afin d'avoir une vue d'ensemble plus large: Secrétariat de l'ONU, UNICEF, PNUD, PAM, HCR, OMS, UNOPS, OPS, FNUAP, FAO, OMPI, OIT, UNESCO et ONUDI. Pour les besoins de l'enquête, il a été demandé à chaque organisme d'indiquer quels étaient les marchés du montant le plus élevé qui correspondaient aux 20 % de ses dépenses d'achat les plus importantes en 2013 et quels effectifs étaient impliqués dans la gestion et l'administration de ces marchés.

Le questionnaire, anonyme, a été adressé à 983 fonctionnaires, dont 262 (27 %) ont répondu³³. Les caractéristiques des participants étaient les suivantes (il était possible de cocher plusieurs cases): fonctionnaire chargé des achats/de l'adjudication (45 %); gestionnaire de marché (25 %); donneur d'ordre (11 %); chargé de projet (10 %); membre du comité des marchés (15 %); juriste (4 %); fonctionnaire des finances et/ou chargé de la comptabilité (9 %); auditeur interne ou spécialiste de l'évaluation (2 %); utilisateur final (6 %); et autres (20 %) (assistant, logisticien, représentant de bureau de pays, etc.).

La majorité des répondants (51 %) avaient plus de dix ans d'expérience des fonctions d'achat et/ou de gestion des marchés, 35 % avaient entre cinq et dix ans d'expérience, 12 % entre deux et quatre ans d'expérience et 3 % moins d'un an d'expérience. La plupart sont des administrateurs (69 %), les agents des services généraux représentant 20 % et les directeurs ou fonctionnaires de rang équivalent, 11 %.

Cinquante-cinq pour cent des répondants travaillaient au siège de leur organisme et leur expérience portait principalement sur les marchés de type services. Quarante-trois pour cent étaient titulaires d'un certificat délivré par le CIPS ou possédaient un titre équivalent et, dans ce groupe, 62 % avaient une formation CIPS de niveau 3 ou inférieur, 25 % une formation de niveau 4 à 6 et 14 % avaient un autre type de diplôme.

Le questionnaire CM-PAM a été envoyé aux 10 principaux organismes des Nations Unies en termes de volume global d'achats ainsi qu'à quatre institutions spécialisées, afin d'avoir une vue d'ensemble plus large: Secrétariat de l'ONU, UNICEF, PNUD, PAM, HCR, OMS, UNOPS, OPS, FNUAP, FAO, OMPI, OIT, UNESCO et ONUDI. Pour les besoins de l'enquête, il a été demandé à chaque organisme d'indiquer quels étaient les marchés du montant le plus élevé qui

³³ Les réponses de 40 participants, qui avaient laissé un grand nombre de questions en blanc, n'ont pas été prises en compte dans l'analyse.

correspondaient aux 20 % de ses dépenses d'achat les plus importantes en 2013 et quels effectifs étaient impliqués dans la gestion et l'administration de ces marchés.

Le questionnaire, anonyme, a été adressé à 983 fonctionnaires, dont 262 (27 %) ont répondu³⁴. Les caractéristiques des participants étaient les suivantes (il était possible de cocher plusieurs cases): fonctionnaire chargé des achats/de l'adjudication (45 %); gestionnaire de marché (25 %); donneur d'ordre (11 %); chargé de projet (10 %); membre du comité des marchés (15 %); juriste (4 %); fonctionnaire des finances et/ou chargé de la comptabilité (9 %); auditeur interne ou spécialiste de l'évaluation (2 %); utilisateur final (6 %); et autres (20 %) (assistant, logisticien, représentant de bureau de pays, etc.).

La majorité des répondants (51 %) avaient plus de dix ans d'expérience des fonctions d'achat et/ou de gestion des marchés, 35 % avaient entre cinq et dix ans d'expérience, 12 % entre deux et quatre ans d'expérience et 3 % moins d'un an d'expérience. La plupart sont des administrateurs (69 %), les agents des services généraux représentant 20 % et les directeurs ou fonctionnaires de rang équivalent, 11 %.

Cinquante-cinq pour cent des répondants travaillaient au siège de leur organisme et leur expérience portait principalement sur les marchés de type services. Quarante-trois pour cent étaient titulaires d'un certificat délivré par le CIPS ou possédaient un titre équivalent et, dans ce groupe, 62 % avaient une formation CIPS de niveau 3 ou inférieur, 25 % une formation de niveau 4 à 6 et 14 % avaient un autre type de diplôme.

³⁴ Les réponses de 40 participants, qui avaient laissé un grand nombre de questions en blanc, n'ont pas été prises en compte dans l'analyse.

Annexe I (partie II)

CM-PAM survey

[Anglais seulement]

Governance / enabling environment	Never	Seldom	Sometimes	Most of the time	Always	N/A
1. Organization provides clear vision and strategy for the post-award management of contracts.						
2. Post-award contract management activities have adequate financial and human resources.						
3. Post-award related policies, procedures and rules are systematically reviewed and improved.						
4. Contract management policies, procedures, and rules are mandatory but differentiated based on contract size, complexity and value.						
5. Personnel managing contracts are well versed in applicable contract management policies, procedures and rules.						
6. There is compliance with applicable policies, procedures and rules by all personnel involved in the post-award contract phase.						
7. Contract management roles, responsibilities and accountabilities, for all involved personnel and all decision making processes are clearly defined before or at the beginning of the post-award phase.						
8. Delegation of authority to manage contracts during the post-award phase is given to persons in writing.						
9. Contract management delegation of authority is given only to persons who have the skills to exercise such authority (considering size, complexity, and value of the contract).						
10. Depending on the value, size or complexity of contracts, the organization uses an integrated team approach to managing contracts, consisting of multifunctional teams (procurement, contract management, legal, finance, etc.).						
11. Persons managing contracts are held accountable for adhering to contract management policies, procedures and rules.						
12. Code of ethics guidelines related to procurement are systematically distributed to all staff managing contracts.						
13. Persons managing contracts submit declaration of independence statement at the beginning of the post-award phase (e.g. conflict of interest etc.).						
14. There is adequate support to contract managers and/or requisitioners by other offices in the organization (procurement, legal, finance, etc.).						
15. Contract management policies, regulations and rules apply equally to subcontractors of the primary contractor.						

16. In large or complex contracts, Contract Management Committees are established for the duration of post-award contract management.						
17. Organization participates actively in harmonization/collaboration activities related to contract management policies, rules and procedures among UN entities.						
18. When a contract, such as an LTA, is used by a cluster of organizations formalized roles and responsibilities exist for the parties managing the various aspects of the contract (amendments, performance, etc.).						
19. Upon awarding a contract, the organization conducts a post-award conference with the contractor to discuss communication levels and processes (e.g. formal and informal meetings, contract schedules and change control, performance monitoring procedures, etc.)						
20. Relationships between organization and contractor are managed in a professional manner based on cooperation and mutual understanding.						
Risk management	Never	Seldom	Sometimes	Most of the t time	Always	N/A
1. There is a risk management plan in place for the post award activities that includes a risk mitigation plan.						
2. Contract risk is assessed frequently over the life-cycle of the contract.						
3. There is clear designation of responsibility for implementing/actioning any necessary risk mitigation treatment.						
4. Contract risk assessments and/or plans specifically address contractor fraud risks and mitigation.						
5. Contractors are involved in identifying contract risks.						
6. Contract management related risks are quantified and expressed in financial terms.						
Performance monitoring, evaluation and reporting	Never	Seldom	Sometimes	Most of the t time	Always	N/A
1. An evaluation of the overall performance of a contract is conducted, and is fed back into the procurement system and management process.						
2. Evaluation includes self-evaluation of the organizational entity (person or team) managing the contract.						

3. The level of contract performance monitoring and control is decided based on the size, complexity, value of a contract and applicable risk assessments.						
4. Clear, measurable and relevant performance indicators (KPIs) are developed for complex/large value contracts (as part of the contract document or as part of a post-award contract management plan).						
5. KPIs are systematically monitored.						
6. Reports on the performance of individual contracts (spot checks, progress reports, variance analysis, etc.) are systematically submitted up the management chain.						
7. Corrective action is immediately taken when variance between actual and expected performance is detected.						
8. Contract performance and/or exception reports that include explanation on cost overruns are included in the reporting chain.						
9. Contract performance reports (periodic and final) are submitted in a timely manner.						
10. A contractor's underperformance is systematically dealt with (e.g. withholding payment, involvement of senior management of both parties, termination, etc.).						
11. A contractor performance evaluation is mandatory for all contracts valued above a pre-determined amount (threshold).						
12. Contractor performance evaluation reports are prepared based on a standard performance rating system.						
13. Contractor evaluation reports are recorded in a central database.						
14. The organization measures and reports on end-user satisfaction levels.						
15. Senior management actively monitors performance of contracts.						
16. The organization provides relevant evaluation information to the contractor and seeks feedback.						
Change management	Never	Seldom	Sometimes	Most of the t time	Always	N/A
1. Change control clauses and administrative procedures are in the contract and define how changes should be managed throughout the contract life-cycle.						
2. Designation of persons with authority for contract change negotiations and modifications (changes on schedule, price, performance, quality etc.) is clearly established for all contracts.						

3. Persons with such authority are identified by the organization before or immediately after contract award.						
4. Such authority is given to persons who have the capacity and skill to exercise it.						
5. Contract changes that cause an increase in funds are not executed without a certification of availability of funds.						
6. Standard templates exist for processing change requests and contract modifications.						
7. Contract time extensions are negotiated / agreed before the expiration date of the contract.						
8. Justification of time or cost increases of contracts is documented.						
9. The role of Contract Review Committees in contract modifications is clearly defined.						
10. Contract Review Committee members have expertise and knowledge in contract management.						
11. An analysis of contract modifications and associate costs is prepared on an aggregate basis and submitted periodically to senior management.						
12. Change Control Boards are established for large/complex contracts to control contract delays and cost overruns.						
Financial	Never	Seldom	Sometimes	Most of the t time	Always	N/A
1. All necessary authorizations and approvals are obtained prior to making payments.						
2. Payments are linked to performance of contracts.						
3. Penalties (withholding of payments etc.) are invoked for underperformance.						
4. Timely acknowledgment of receipt of goods and services is provided allowing financial units to process payments on time and/or take advantage of discounts.						
5. Appropriate segregation of duties is maintained throughout the payment process.						
6. Receipt of goods and services are certified and recorded at all instances by designated/authorized officials prior to payment.						
7. Accounting/financial personnel query discrepancies systematically between documents of services/goods received and vendors' invoice(s).						

8. When contract price adjustments are allowed, pricing arrangements are regularly reviewed and updated.						
9. The organization measures its own cost of managing contracts.						
10. The organization maintains a record and reports to management cases of delays in payments and causes of delay.						
Dispute management and resolution	Never	Seldom	Sometimes	Most of the t time	Always	N/A
1. Contracts include clear dispute resolution procedures that provide for an efficient and fair process to resolve disputes during the performance of a contract.						
2. Efforts are made to resolve disputes through negotiation or mediation.						
3. Organization is capable and prepared to resort to arbitration when other dispute resolution procedures are exhausted.						
4. Organization provides adequate legal support for dispute resolution cases.						
5. Outstanding claims are settled expeditiously.						
6. Processes to terminate contracts due to cause or default are in place and in use.						
7. Clear policies and procedures are in place to debar/ delist contractors (including guidance on causes for debarment).						
8. Debarred/ delisted contractors are inserted in a central database.						
9. If a database of debarred/ delisted contractors exists, it is constantly updated.						
Contract close-out and lessons learned	Never	Seldom	Sometimes	Most of the t time	Always	N/A
1. There is a well-documented process for contract completion and close-out, including checklists, to verify that all contractual obligations have been fulfilled.						
2. Contract close-out process includes verification of final delivery, preparation of final contract performance reports, financial settlements, and record of any residual obligations.						

3. Contract close-out activities are performed with input by the end users.						
4. Contract close-out is performed with input by other key areas (legal, finance etc.).						
5. Financial securities are liquidated (release of bid bonds, performance bonds, advance payment bonds, etc.) immediately after they become moot.						
6. Warranty periods are judiciously observed.						
7. There are processes in place for storage, handling and disposal of contract files.						
8. Upon completion of contracts, security passes and/or access to UN premises by contractor staff are promptly terminated.						
9. The organization documents lessons learned and best practices in order to continuously improve its management of procurement and contract management processes.						
10. Lessons learned and best practices are inserted in a central database for use in subsequent contracts.						
11. The organization exchanges lessons learned and best practices with other United Nations system organizations.						
Information systems	Never	Seldom	Sometimes	Most of the t time	Always	N/A
1. The organization uses automation systems and procedures for collecting and monitoring contract management statistics.						
2. Degree of automation of post award management activities is based on a cost/benefit analysis.						
3. Contract management functionalities are automated for complex, high risk and/or high value contracts/projects (e.g. automated approvals, workflows, performance monitoring, etc.).						
4. Contract management functionality is integrated with other systems or sub-systems (ERP, project management, dashboards, finance, etc.).						
5. Online 'Dashboards' or other online means are provided to senior managers and/or other stakeholders to observe the status of contract management activities.						
6. The integrity of automation data is safeguarded.						

Human capital and capacity-building

	Never	Seldom	Sometimes	Most of the t time	Always	N/A
1. Persons managing contracts have the level of knowledge, skill, and experience commensurate with their contracting responsibility (based on contract type, value, size, complexity).						
2. Opportunities exist for professionalization of persons managing contracts and for obtaining recognized qualifications.						
3. Personnel managing contracts are encouraged to obtain relevant professional certifications (e.g. CIPS, NIGP, EIPM or other).						
4. A robust induction and training programme exists for addressing post-award contract management and it is provided on an ongoing basis to new and existing personnel managing contracts.						
5. The organization makes concerted efforts to develop and retain contract management expertise.						
6. Based on contract complexity and need for specialized expertise, access to such expertise is pre-arranged at the outset of contracts.						
7. Quality control standards are disseminated and used to evaluate performance of staff managing contracts and to address capacity development needs.						
8. Annual performance evaluations of staff involved in managing contracts include assessment of their performance as contract managers.						
9. Contractors/vendors are trained / briefed on the organization's rules, regulations, procedures and the expectations under the terms of the contract.						

Assurance systems and control

	Never	Seldom	Sometimes	Most of the t time	Always	N/A
1. There is a robust regime in auditing contractors and related contract activities.						
2. Risk based audits and performance evaluations of contract management activities are systematically conducted by the organization's oversight bodies (internal and/or external).						
3. Contract change control and management processes are an integral part of the standard audit procedures.						
4. Auditors are sufficiently knowledgeable about contract management requirements and systems.						
5. There is timely action and compliance on contract management findings and recommendations made by audit and evaluation bodies.						

6. Reviews (by panels of internal and/or external knowledgeable persons) of contract management activities are systematically conducted in the field and at headquarters.						
7. At the start of managing a contract all stakeholders are briefed of existing mechanisms for reporting fraudulent, corrupt, unethical, collusive, coercive or obstructive behaviour.						
8. The contract documents require contractors to report instances of fraud or presumptive fraud observed during the execution of contracts.						
9. Provisions are fully enforced when addressing contract corruption, fraud, conflict of interest, and unethical behaviour.						
10. Proactive fraud risk management systems are in place to address contract fraud.						
11. Personnel involved in managing contracts have the skills to detect fraud.						
12. A vendor sanctions mechanism is activated when required.						

What are the major strengths of your organization's post-award contract management process?

Open-Ended Responses

What are the major weaknesses of your organization's post-award contract management process?

Open-Ended Responses

Annexe I (partie III)

Selected responses from the CM-PAM survey

[Anglais seulement]

The responses below originate from the open-ended questions of the CM-PAM survey (“What are the major weaknesses of your organization’s post-award contract management process?”). When necessary, responses were edited for spelling and language errors and to retain anonymity.

General statements
- [...] Contract management is a huge afterthought while procurement itself gets a lot of attention. Systems are lacking in so many areas - evaluation, remedies, automation, etc. The low level of sophistication on contract management is very worrisome to me - Not paying enough attention to the subject in question, contracts are not managed after being signed [...] - Contract management portion of the procurement cycle at the contract level is sometimes underplayed. More relevance is giving to the initial states of the procurement cycle (tendering, sourcing, awarding) - Post-award contract management is not given due importance in my organization [...] - There is no systematic approach towards contract management. Most of the time contract management phase is not taken into consideration at the time of tender package preparation - Due to the workload, normally post-award contract management is not a priority to all staff
Contract-management-related policies and procedures
<i>Lack of policies and procedures</i> - There is not yet a written policy on contract management in this organization. No guidance is available to field staff on contract management [...] - The first major weakness will be that there are not enough well defined rules and procedures for the post award contract management [...] - My organization does not have an official policy on contract management. At present Procurement and the management are working on it [...] - Major weaknesses are many among them: There is no standard procedure for contracts management. Each mission performs based on their ability; in some areas they have no knowledge of what is required [...] - Contract Management Policy is currently under review and should be re-issued within 2-3 months by the HQ of my organization. This should give clear guidelines on the roles and responsibilities of Contract Management personnel worldwide, not only during the post-award phase but also pre-award, as these functions are increasingly considered as cross-cutting. Currently there are some grey areas and among the many missions; differing views and methodology are practiced [...] - The organization does not recognize post award contract management as a must. The procurement model of this organization is solely based on rules compliance: a successful contract is therefore a contract awarded by the relevant contracts committee. Post award contract management is left at the discretion of each business unit

without corporate support #119)

Lack of compliance with / knowledge of rules and regulations

- Some of the processes and procedures followed by the procurement division are not well known. In answering some of these questions I have put N/A when, in fact, I just do not know the answer. It may be that our procurement division has some of the processes etc. in place but that this is not widely known
- Only a few months ago written contract management guidelines have been developed and published, therefore there was no consistency on way of managing contracts [...]

Contract-management structures, roles and responsibilities

Ambiguous / unclear roles and responsibilities and accountability

- There is no use of a personal responsibility policy as stated in the administrative manual, this should be improved
- Decentralized procurement of services to the requisitioners, who are not procurement experts and have conflict of interest [...]
- The majority of the responsibility is shifted to the Project manager, even for the issues beyond his control
- The program staff managing the contract is mostly unaware of the procurement rules and regulations. Hence, they are dependent on the person dealing with procurement. In our case the Administrative and Finance Officer is being the responsible and accountable person for procurement of goods and services
- The deciding senior managers do not understand the importance of proper contracts management
- There are virtually no pre-defined roles, responsibilities, qualifications of contract management officer [...]
- Lack of clarity in some instances on who should do the contract management [...]
- The Procurement Bureau is rarely informed in a timely manner when performance issues arise (Procurement is often notified when it is too late to resolve the problem [...])
- Staff working in this area is also responsible for multiple other areas; allowing limited time to focus on post-award contract management
- Absence of clear functions and accountability of contract managers; absence of directives to senior management on the function of contract management; different structures of contract management units in different missions with different reporting lines for contract managers; Different tasking of contract managers in different missions; Unclear distinction between the operational contract management function with the function of contract managers; Lack of centralized direction on the different accountabilities of stakeholders in the contract management function; Inadequate representation of contract management function at HQs level [...]
- Senior Management should emphasized the role and responsibilities of the contract managers and raise awareness that Managers are accountable for poor monitoring of the contracts
- We are not strong in contract management for services. I think it is not a lack of expertise, but rather a lack of a good contract management system and human resources to devote to it [...]. The lines of responsibility are blurred in this case
- There needs to be a team consisting of the contract manager/end user and the contracting section doing the

contract management together. This cannot be left only to the contract manager or the end user [...] - Some Requisitioners have very poor or non-existent knowledge for the procurement rules and regulations and little diligence is used when managing contracts. There is little level of coordination between units, requisitioner, procurement, finance with management - My organization does not have a stand-alone contracts management mechanism. In addition, due to decentralization of procurement authorities to personnel in substantive offices, procurement and contract management functions are in many instances performed by staff who do not have the required understanding, knowledge and skills
Formal contract-management designation
- Taking in consideration that during the assessment I have noticed few things that are not applicable in our office like written delegation to staff [...] - There is no delegation [...] - Lack of the appropriate level of delegation with the expected level of accountability to enable proper monitoring of contracts
Professional contract-management units
- There needs to be a recognition of contract management as a higher profile of procurement activity compared to transactional procurement. Job level wise, contract managers are at the same levels as buyers working on transactional procurement, which doesn't match the different level of risk and responsibilities the two profiles have to carry; further it prevent from building a strategic career path from managing transactional procurement to contracts - Our Mission did not have a Contract Management Unit or Focal Point at all and it was identified as a weak point of the Mission. This is why the Mission just started to develop Contract Management System and it is only two months ago that the Mission designated the Focal Point for the Contract Management - Underrating the importance of Contracts Management functions and the erroneous believe that the requisitioners can manage contracts irrespective of the nature and value of the contracts - This has not been given enough attention. The people managing this part of contract are not adequately skilled for contracts. they are usually well oriented professionals who manages the contracts as a small segment of executing their duties
Human resources and capacity-building
<i>Career advancement / career paths / staff retention</i> - Staff turnover: procurement staff are in demand, easily get other jobs. No recognition of the work carried out by procurement staff: procurement staff are prone to leave procurement to find more gratifying jobs in other departments. Lack of carrier path for procurement staff working for the UN - Give more opportunities to staff managing contracts with recognized qualifications - Lack of expertise, skill and capacity of personnel charged with contract management Inflexible staff rules which

make it difficult to fire incompetent staff members [...] Lack of training within the Organization. Lack of promotion by merit of personnel which has a demoralizing impact on staff managing contracts

- Insufficient provider knowledge on the efficient management of contracts. Low capacity of the Office to maintain in the long term qualified personnel in efficient management of contracts

Lack of experience / knowledge

- Not many staff have been exposed to managing of contracts especially for construction works
- CIPS training has theoretical aspects but no experience sharing or best practices are available [...]
- Persons managing contracts do not have proficiency level of knowledge, skill, and experience commensurate with their contracting responsibility (based on contract type, value, size, complexity) [...]
- The lack of knowledge and awareness of the importance of proper contract management for the successful implementation of programs and projects
- Lack of professionalism by individuals, lack of knowledge by individuals in contract management and technical areas no time to manage the job [...]
- Very often personnel responsible for contract management are not qualified/suitable for the task
- The weakness arises in areas procuring items outside the mainstream supply/goods, where there is limited availability of procurement and contracting expertise and this is spread thinly to support those undertaking procurement, who are technical experts in areas other than supply/procurement/contracting
- In most locations, the requisitioner is left to manage the award post contract award. These people are typically not skilled contract managers while being the experts in the requirements [...]

Limited human and financial resources

- There is no capacity within the organization to dedicate skilled staff, Supply Officer function covers zillion topics coverage of which is unrealistic and not achievable, poor and non-adequate staffing represent major risk to the Organization
- Scarcity of personnel result in a small pool of qualified personnel
- Lack of professional staff at the field office to manage and perform post-award contract management and also to enhance local staff capacity and knowledge [...]
- Lack of resources and specialized expertise in contract management and related topics (i.e. project management skills/operational)
- Allocated resources are often insufficient [...]. Staff responsible for contract management does not always have the required experience and qualifications [...]
- Limited resources focused on post-award contract management [...]
- The major weaknesses of our organization's post-award contract management process are: human capital and capacity-building [...]

Training/capacity-building

Lack of training

- Right people are not on right place and also lack of training and development opportunities
- Inadequate training of staff on related processes
- No time to "manage" contracts due to lack of resources, lack of training on how to manage contracts
- There is no systematic education of staff in post-award contract management
- There should be a general training regarding the Organizations' contract and risk management. Also at the beginning of the appointment, the field officer should be informed about the focal point in HQ in order to be able to get guidance on any issue related to contractual matters
- Training of contract committee members and field staff managing contracts
- No training for staff handling complex contracts; No training for contractor after award to enhance their contractual understanding and obligations; No training on risk management; Lack of training in arbitration mechanisms
- There is no proper plan to train staff involved in contract management process
- Contract owners should be additionally trained and also up-to-date trainings should be organized so they better acquire culture of risk and contract management processes - in case of lack of control in approving the deliveries or requesting final payment even if not really satisfactory (not speaking of fraud)
- Training of contracts staff Performance evaluation tools need to be made more simpler, accurate and relevant to indicators they are measuring.
- Training required: An introduction of training programme for addressing post-award contract management issues and it is to be provided on an ongoing basis to new and existing personnel managing contracts. Training on quality management systems and standards can be introduced either via online or in person to address capacity development requirements within the organization. Efforts should be made for enhancing/ updating knowledge of persons managing contracts have the level of knowledge, skill, and experience commensurate with their contracting responsibility [...]

Certifications / CIPS

- Lack of mandatory certification for contracts management
- While procurement officers are better trained today than in the past (CIPS online certifications etc.), contract management as activity that bridges the gap between programme staff and operations staff is not yet considered holistically as a key issue and it is still dealt at piece meal. Training is not provided [...]

Performance evaluation

- The major weaknesses are (a) lack of self-assessment when conducting performance evaluation [...]
- There is a need for standardization, including the performance evaluation procedures
- There are no consequences to poor performance for staff especially at senior level

Risk management

- There is no differentiation of the contract values in terms of the application of the rules and knowledge of the

staff in managing large projects

- It appeared from my limited experience that the following weaknesses have been hindering tender processes and causing repetitive bad decisions: 1. No serious risk management plans [...]
- Lack of proactive risk assessment before the award and post award management
- General weakness in risk mitigation procedure that provides safeguards for successful implementation/ execution for the contract's objectives/ or usually a premature module for risk management is followed [...]
- Risk management is still not in the culture of staff
- We still need to grow more on early detection and risk management (mitigation, eradication, etc.)
- Timely availability of risk management plan for the post award activities is sometimes poses a challenge for the Organization [...]

Performance monitoring, evaluation and reporting

- The person who is managing the contract or administering the contract have less ideas regarding the subject or don't put sufficient time to monitor the contract performance
- The major weaknesses of our organization's post-award contract management process are Performance Monitoring, Evaluation and Reporting
- There is no integrated and robust system to monitor organization's post-award contract management process
- Post-award contract management is ad-hoc and inconsistent currently; there is no template for a structured CM approach; skills of staff unknown; Performance meetings and KPI monitoring frequency are unknown; no collaboration with any key stakeholders for high risk/high dollar contracts. There are many opportunities to improve contract management and oversight functions here

Key performance indicators (KPIs)

- Rarely KPI and SLA are developed and agreed with vendors. Internal client do not have knowledge of contract management. No performance report are drafted before extending a contract nor a balance of lessons learned is done
- KPIs and LSAs are still not developed systematically
- KPIs are rarely used and end-users are rarely asked to submit their feedback on received services
- Absence of disseminated/streamlined processes for contract management beyond vendor performance evaluation against established KPIs [...]
- General weakness in defining accurate KPIs and measuring effective performance to KPIs which results in defining exact level of effort/ output and hence proper linkage to payment

Contract performance monitoring

- Monitoring the competitive terms of Service Level Agreement Compliance; Timely contract close-out, extension or renewal are weaknesses
- The monitoring of the contract performance is ad-hoc and will depend on the professionalism of each responsible contract officer [...]
- There is no system to ensure that it is mandatory to submit a vendor or contractor's performance appraisal prior to the final payment [...]
- Lack of monitoring of the contract expiration dates and NTE utilisation result in many ex-post facto situations [...]. Lack of continual market surveys/assessments result in the incumbent continually being seen as the only alternative, particularly when the contract renewal process is left until the last minute
- There is a need for a more coordinated and structured approach to Contract Management activities at the mission to monitor contractor performance, measure compliance, develop technical requirements and evaluate

bids. These issues are critical throughout the solicitation process and have been highlighted over many years [...]
Reporting on contractors' performance
- There is not a comprehensive and effective vendor performance system in place - No systematic contractor evaluation, statistics available - There exist no templates or systems to capture and analyse contractor performance and as a result different field offices could be hiring same vendors even if their performance was poor in another location - a good example of this is individual Contractors who move from one place to other [...] - No record in database in case of bad performance [...] - I do not see a real weaknesses as all steps are clear for each responsible staff, the only thing is maybe that we do not have a clear automatic database for the "bad" vendors and frauds - There is no system established to monitor on the performance and no Organization wide tool enabling to share information on vendors - Contract performance reports are not submitted on time or requests for extension. Procurement officers have to remind requisitioners to send the above documents [...]
Remedies
- Implementing remedial actions brought about by insufficient statement of requirement - Legal teams advise not to escalate vendor disputes as much as possible considering the high cost of arbitration coupled with lack of staff both in procurement and legal teams at HQ or at region [...] - A vendor sanctions board is not yet in place [...] - Resolution of unsatisfactory contracts is not well managed
Reporting to senior management
- [no automated system] to report variances in aggregate manner to upper management - accountability needs to be clearly defined in measurable terms [...] - Not enough supervision by Procurement and executive of post-award performance [...] - Interest and involvement of Senior management could be sought for active contracts monitoring, especially mission critical contracts - The management system in place in my mission is not evident as there is hardly any management oversight for contract management - No management reviews are conducted on contractor performance unless there is a service / good delivery stoppage and then it is managed ad-hoc
Lessons learned
<i>Lessons learned / best practices</i> - Expertise exists but lessons learnt are not widely known or shared - Lessons learned are not shared within the organization [...] - [The major weaknesses of our organization's post-award contract management process are] Contract close out and lessons learned - Availability of Lessons Learned: The proper documentation of lessons learned and best practices in contract management processes be shared with persons responsible for contract management within the Organization. Lessons learned and best practices are inserted in a central database for re-use in relevant contracts [...]

Assurance systems and controls
- Auditors are without power to ensure real change and reform in the organization. Audits occur too late and are too vague [...] - There is a lack of accountability of contract managers on under performers. Lack of audit/reporting of contracts' technical output. Lack of understanding of Terms of Reference
IT systems deficient in supporting post-award contract management
- [The major weaknesses of our organization's post-award contract management process are] Information Systems - We need more technology for the Contract Management and Vendor Performance Evaluations. We need an integrated system capable of having all this data, but we will have that soon hopefully (#1) - ERP needs to be linked with contract management system - ERP module for contract management not yet in place [...] - [The major weaknesses are] lack of integrated online systems for contract management - Although our ERP system has the necessary functionalities for contract management, these have not yet been implemented - The procurement process, contract issuance and contract management are not integrated parts of a well-coordinated process through the ERP system used. Multiple subsystems are used and they are not integrated - The organization does not have the automated tools to monitor contract management procedure, only a simple excel document and smartsheet including project management to keep track on procurement process. No use automation systems and procedures for collecting and monitoring contract management statistics - There is no automated system to follow up and report contract management, work has to be done manually. No automated system to remind of stages to compare plan versus actual [...] - Lack of automated system in the field offices to monitor the contracts [...] - There is a lack of automated systems to support compliance monitoring and risk management (identification and prevention) [...] - There is a lack of Automation System: Establishment and use of automation systems and procedures for collecting and monitoring contract management statistics with sufficient relevant training for staff managing contracts. Strengthen contractor's performance and evaluation mechanism by providing standardized reports, charts etc. for persons managing large value contracts [...] - There are no proper automated systems for contract management [...]
<i>Centralized depositories / IT systems</i> - There is no central depository to indicate whether a consultant/contractor performed well or not well which could be shared throughout the Organization and the UN in general. No Data Base of contractors exist. Bad performance is on the contract file but once that file is archived and the persons involved are no longer around no one else really knows. Years could pass and another Project Officer, PWR can award another contract to the same person - No centralized information system keeps records of underperforming agencies - There is a lack of a centralized database for inputting performance related issues [...] - Although electronic systems are used, they are not centralized into one database [...]

United Nations system procurement coordination and collaboration
- There is no post award contract management process - monitoring of contracts is not harmonized with the organization (regions and HQ) - Experiences are not shared with other UN offices
Other / various
<i>Performance issues</i> - Perhaps the only weakness, in some cases, is inability of promptly processing the Contractors' invoices hence losing the applicable prompt payment discounts - The timing of the contract activity implementation is not well adhered to and this causes the last minute rush, thus compromising the quality for the service. Poor procurement planning for the contracts inputs – In cases where we have to [do] procurement [for] any kind of goods for the implementation of contract, procurement requests are requested at the last minutes. This causes much delay on the implementation of the contract and also builds more pressure to the procurement team to manage the self-created emergency <i>Flexibility / local needs / customization</i> - As the countries contexts are different, there are contextual factors that influence post-award contract management process. For example, in Eastern Europe and CIS the vendors require contracts according to the local legislation; they have to show those contracts in the banks so that they can receive their money from my organization. In a way, our contracts are not flexible to accommodate some local requirements - The practices of contracts management are a one-size-fits all. There is no specific measure for complex requirement that may need particular attention Templates are standard measuring same things which at times are no applicable for certain requirements/contracts

Annexe II

Extracts from procurement manuals and related documents of United Nations system organizations³⁵ addressing contract management

[Anglais seulement]

UN PROCUREMENT PRACTITIONER'S HANDBOOK 2006 INTER-AGENCY PROCUREMENT WORKING GROUP (now the CEB HLCM Procurement Network)	
DEFINITION(S) Contract Management/ Contract Administration	The terms “ contract management ” and “ contract administration ” are often used synonymously. However, “contract management” is commonly understood as a broader and more strategic concept that covers the whole procurement cycle including planning, formation, execution, administration and close out of a contract and goes beyond the day to day “administrative” activities in the procurement cycle. Because it is difficult to draw the line between the two terms and because the majority of the UN organizations commonly use “contract management” when describing the contract administration phase, “contract management” will be used in this Unit.
CM-specific section(s)	3.10 Contract Management (page 3-90): Introduction (3-90); Process (3-91); Enabling contract management (3-91); Contract file and documentation (3-91); Contract analysis (3-92); Pre-performance conference (3-92); Effective communication (3-93) Contract Performance Monitoring and Control (p.393): Control points (3-94); Monitoring methods (3-94); Receipt, inspection and acceptance procedures (3-94); Acceptance and rejection standards (3-96); Types of reports (3-96); Variance analysis (3-97); Taking corrective action (3-98); Follow up (3-98) Change Management (3-98): Financial changes (3-99); Delays and variations (3-99); Remedies (3-100)\ Dispute Management and Resolution (3-101): Basic rules (3-101); Additional rules (3-102); Keys to effective dispute resolution (3-102); Mediation (3-103); Escalation process (3-103); Arbitration (3-103); Financial Management / Payment (3-104): Advance payment (3-104); Partial payment (3-104); Progress payment (3-104); Final payment (3-105); Holdback (3-105) Contract Completion and Close out (3-105): UN organization supplied equipment and material (3-105); Warranty performance (3-106); Liquidation of securities (3-106); Supplier performance report (3-106); Claims (3-107); Lessons learned (3-107)
UNITED NATIONS SECRETARIAT UNITED NATIONS PROCUREMENT MANUAL, VERSION 7.0, REVISION JULY 2013	
DEFINITION(S) Contract Management/ Contract Administration	Contract Management: The ongoing monitoring and management of the Vendor’s performance regarding the goods or services to be provided as per the Contract, as well as all other terms and conditions of the Contract, such as price and discounts. It includes managing the relationship with the Vendor, providing feedback to the Vendor regarding its performance,

³⁵ For several organizations, no specific policies and guidelines for post-award contract management existed. At the time of the review, WHO indicated plans to develop specific guidance; UNDP was drafting a comprehensive policy and guidance on contract management; IAEA indicated their policy was being updated and WFP indicated their reliance on the UN Procurement Practitioners’s Handbook.

	as well as dispute resolution, if necessary. (p.13). Contract Administration - All actions undertaken by the Procurement Staff after the award of a Contract relating to the administrative aspects of the Contract, such as Contract amendment, Contract closure, record retention, maintenance of the Contract file, and handling of security instruments (e.g., Performance Security). (p.13)
CM-specific section(s)	Chapter 15. Contract Management and Administration: 15.1 Contract Management and Administration (p.256); 15.2 Vendor Performance Evaluation (p.257); 15.3 Vendor Performance Rating (p.258); 15.4 Remedies (p.259); 15.5 Dispute resolution (p.260); 15.6 Contract administration (p.262); 15.7 Amendment of contract (p.263); 15.8 Subcontractors (p.264); 15.9 Contract closure (p.265); 15.10 Maintenance of Files (p.266); 15.11 Contract log (p.267)
UNITED NATIONS SECRETARIAT DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS / DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT POLICY ON CONTRACT MANAGEMENT, APRIL 2012	
DEFINITION(S) Contract Management/ Contract Administration	Contract Management: The art and science of managing a contractual agreement throughout the contracting process. Contract management is the process of managing contracts, deliverables, deadlines, contract terms and conditions, while ensuring customer satisfaction. The purchasing process does not end when the contract is awarded. Effective post-award contract management is essential to the seamless acceptance of supplies and services. Contract management affects many areas within an organization and can significantly influence its budget, operations, customer service, and public image. Procurement and contract management are actually mirror images of each other. (p.19) Contract Administration: Refers to the management of issues that arise during the performance of a contract. Once a contract award has been made, and assuming that no significant issues presented themselves during the immediate post-award phase (i.e. the protest period), the tasks associated with ensuring appropriate contract performance begin, and are usually referred to using the generic term “contract administration”. The range and extent of contract administration activities required will vary greatly, depending primarily on the complexity, dollar value, and organizational significance of the contract. It is also important to note that effective contract administration is a shared responsibility of both contracting parties. The contract specifies the duties, obligations, and benefits that both parties are responsible for and entitled to. The contract administration function provides the oversight required to ensure that contractual promises are kept. Contract administration can be straightforward, particularly when the contracting parties are individuals or small organizations. The complexities often associated with effective contract administration tend to be more prevalent and important as the size and complexity of the contracting party’s organizations increase. (p.18)
CM-specific section(s)	Contract Management Framework: contract management legal framework; code of ethics; management of contracted services for the provision of goods, services and works in DPKO and DFS; reporting contract information to appropriate authorities; contractual instruments; financial regulations and rules; contractual checks and balances; standards terms and conditions of contracts. Contract Management Principles: operational goals of contracts; accountability; effectiveness versus efficiency; proactive contract management; project team management; trade-offs; imperfections; communication. Roles and responsibilities: 4 main functions and 3 phases of the contract lifecycle: Requisitioning function; procurement function; contract compliance and performance management function; and contract administration function; Contract development; contract implementation; and contract closeout phase. The first three functions are involved in all phases of contract lifecycle; contract administration function is involved in the implementation and closeout phases. The roles and responsibilities section of the policy also addresses DPKO/DFS managerial responsibilities regarding resources, risk

	assessment, exposure of the organization, training, outsourcing of contract management / contract administration functions, and pre-implementation / post-contract-signing meeting. Key Requirements Affecting Contract Management: financial guidelines for contracts, value management, performance standards, reviewing arrangements, management of information, relationship management, maintaining records. Conducting Contract Management: planning contracts and defining the requirements, selecting the appropriate contracting instrument, technical evaluation of bids, risk management of contracts, quality assurance, performance evaluation, transition of contracts, services to contractor, dispute resolution, managing various contract types. Mission-Specific Considerations: contracting in unique environments, local customs and laws, dealing with host governments, dealing with local vendors and industry, special considerations. (p.3/4)
UNICEF SUPPLY MANUAL	
DEFINITION(S) Contract Management/ Contract Administration	4.1 Contract administration involves planning, budgeting, scheduling and monitoring the progress of work and taking corrective actions to safeguard the interests of UNICEF and of the contractor. Contract administration involves all tasks performed by the personnel of UNICEF and of the contractor from the time a contract has been signed until it is successfully completed or terminated, payment is made and disputes are resolved. Ineffective administration of a contract leads to increased costs and delays in delivery and may expose UNICEF to legal complications with unpredictable results. 4.2 Administration of contract calls for multidisciplinary skills: financial management, technical knowledge; procurement expertise; project management; legal advice; etc. It is an accepted practice to hire experts, such as engineers, architects, subject matter experts, etc., to complement the skills available among existing staff.
CM-specific section(s)	Chapter 6, Procurement of equipment, supplies and services, Section 9: Contract Management: Chapter 6: Procurement of equipment, supplies and services: Section 9: Contract Management: 1.0 Scope; 2.0 Contracts and purchase orders – background; 3.0 Overview of contract; 4.0 Administration of contract; 5.0 Scope of administration of contract; 6.0 Monitoring contract performance; 7.0 Contract remedies; 8.0 Contract amendments and cancellations; 9.0 Disputes, claims and their resolution; 10.0 Contract close out. Separate (Supply) Division Procedure (DP) 069: Monitoring Supplier Performance (exclusively applicable to the procurement of goods undertaken by Supply Division, excludes service providers): 1.0 Purpose; 2.0 Scope and applicability; 3.0 Input; 4.0 Configuration of performance metrics; 5.0 Procurement centre specific measurements; 6.0 Responsibilities; 7.0 Output; 8.0 Definitions
UNDP PROGRAMME, OPERATION, POLICY AND PROCEDURE (POPP) - CONTRACTS AND PROCUREMENT	
DEFINITION(S) Contract Management/ Contract Administration	Once a contract has been awarded and signed, contract management is the process, which ensures that all parties to the legally binding agreement fully meet their respective obligations as efficiently and effectively as possible. The contract management process allows a Business Unit to track and manage the clauses, terms, conditions, commitments and milestones throughout the life of its contracts to maximize business benefits and minimize associated risks. Contract management includes monitoring performance (i.e., quality standards, delivery), effecting acceptance and payment, initiating amendments and orderly resolution of any disputes that may arise in the overall process. Further, contract management ensures that all residual obligations, such as warranties, guarantees and after sales services and support are clearly defined in terms of responsibility, liability, procedures and timeframes. Once a contract has been awarded and signed, contract management is the

	process, which ensures that all parties to the legally binding agreement fully meet their respective obligations as efficiently and effectively as possible. The contract management process allows a Business Unit to track and manage the clauses, terms, conditions, commitments and milestones throughout the life of its contracts to maximize business benefits and minimize associated risks. Contract management includes monitoring performance (i.e., quality standards, delivery), effecting acceptance and payment, initiating amendments and orderly resolution of any disputes that may arise in the overall process. Further, contract management ensures that all residual obligations, such as warranties, guarantees and after sales services and support are clearly defined in terms of responsibility, liability, procedures and timeframes. (p.69).
CM-specific section(s)	Contract Management related sub-processes: a.) Payment and taxes, b.) Breach or termination of contract; 1.0 Description; 2.0 Relevant policies; 3.0 Flowchart; 4.0 Procedures; 5.0 Inputs; 6.0 Deliverables; 7.0 Roles and responsibilities; 8.0 Templates and forms; 9.0 Additional info and tools; 10.0 Lessons 11.0 On the drawing board
UNHCR SUPPLY MANUAL, AUGUST 2013	
DEFINITION(S) Contract Management/ Contract Administration	Once the tender process has been concluded, a contract will need to be developed and then managed with the successful bidder. Each of the stages in developing and managing a contract with the successful bidder is listed in the table below: 1) Drafting and dispatching the contract documents. 2) Amending the contracts if required. 3) Managing invoices and payment. 4) Managing the contract to ensure goods and services are supplied and conducted as contracted.
CM-specific section(s)	Part 2: Sourcing Goods and Services, Section 7: Contracting Goods and Services; Section 2-7-12 to 15 on Developing and Managing Contracts : Introduction; Process; Roles and responsibilities; Drafting and review assistance; Issuing and tracking; Sign and dispatch procedure; Acceptance and regret letters; Payment terms; Invoices; Contract breach, default or fraud; UNHCR subject of legal proceedings.
UNOPS PROCUREMENT MANUAL, REVISION 5, 2014	
DEFINITION(S) Contract Management/ Contract Administration	Contract management is the ongoing monitoring and management of the supplier's performance regarding the promised goods and services, as well as assuring compliance with all other terms and conditions of a contract, such as price and discounts. It includes managing the relationship between the supplier, the procuring unit, the requisitioner and/or the end user, feedback to the supplier regarding its performance, as well as dispute resolution, if necessary. (p. 185) Contract management and administration refers to all actions undertaken after the award of a contract relating to the administrative aspects of the contract such as contract amendment, contract closure, record retention, maintenance of the contract file, and handling of security instruments. Contract administration is the responsibility of the procurement official in charge of the procurement process and requires involvement of the requisitioner or business unit, and at times also the input of the end user. Effective contract management and administration involves monitoring and control of contract performance, change management, dispute resolution, payments and contract completion. (p. 158)
CM-specific section(s)	13 Contract management: 13.1 Overview; 13.2 Vendor performance evaluation; 13.3 Remedies; 13.4 Dispute resolution; 13.5 Payments; 13.6 Amendments, extensions and renewal; 13.7 Contract termination or closure; 13.8 Property disposal; 13.9

	Maintenance of files.
PAHO <i>PROCUREMENT PRACTITIONER'S HANDBOOK, MARCH 2014</i>	
DEFINITION(S) Contract Management/ Contract Administration	Contract management refers to the series of activities undertaken from date of signature of contract by both parties or acceptance of the purchase order by the other party to ensure that both parties to the contract fulfil their obligations in accordance with the terms and conditions of the contract or purchase order. The contract management phase concludes with the completion of the contract closeout activities.
CM-specific section(s)	14.2 Contracts: Vendor Performance Monitoring; 14.2.1 Contracts Pre-Performance Meeting; 14.2.2 Performance Monitoring; 14.2.3 Acceptance; 14.3 Variances and Corrective Action: 14.3.1 Variances; 14.3.2 Corrective Action; 14.4 Amendments and Changes; 14.5 Remedies; 14.6 Dispute Resolution; 14.7 Invoicing and Payments: 14.7.1 Role of FRM; 14.7.2 Invoicing; 14.7.3 Goods; 14.7.4 Services; 14.7.5 Payments; 14.8 Contract Termination or Closure: 14.8.1 Role of Requisitioner; 14.8.2 Role of the Project Officer; 14.8.3 Role of PRO or the Procurement Focal Point; 14.9 Property Disposal; 14.10 Maintenance of Files: 14.10.1 Purchase Order File; 14.10.2 Contract Administration File; 14.10.3 Archives; 14.11 Applicable PAHO/WHO E-Manual Policies
UNFPA <i>POLICIES AND PROCEDURES MANUAL: PROCUREMENT PROCEDURES, OCTOBER 2012</i>	
DEFINITION(S) Contract Management/ Contract Administration	There are nine potential components in the contract administration process : Monitoring and control of vendor performance; Remedies; Dispute resolution; Financial management/payment; Amendment and Change management; Contract completion; Contract termination; Property disposal and Maintenance of files (page 144).
CM-specific section(s)	13. Contract Management : 13.1 Overview; 13.2 Vendor performance evaluation; 13.3 Remedies (termination, liquidated damages); 13.4 Dispute resolution; 13.5 Payments (financial management and payments, payments, taxes); 13.6 Amendments and change management; 13.7 Contract termination or closure; 13.8 Property disposal; 13.9 Maintenance of files.
FAO <i>GUIDELINES ON CONTRACT MANAGEMENT FOR SERVICE CONTRACTS, FRAMEWORK AGREEMENTS UNDER MANUAL SECTION 502, PROCUREMENT OF GOODS, WORKS AND SERVICES, JANUARY 2010</i>	
DEFINITION(S) Contract Management/ Contract Administration	Contract management ensures that the selected Vendor delivers the services being performed in accordance with the terms and conditions of the contract (page 1).
CM-specific section(s)	All
UNRWA <i>PROCUREMENT MANUAL, AUGUST 2012</i>	

DEFINITION(S) Contract Management/ Contract Administration	Contract Administration is the process, which ensures that both parties to the contract fully meet their respective obligations as efficiently and effectively as possible, delivering the business and operational outputs required from the contract and mitigating risk.
CM-specific section(s)	Chapter 12 Contract Administration: 12.1 Monitoring and Control of Contract Performance (p.111) 1); 12.2. Inspections (p.113); 12.3 Acceptance of the final product (p. 113); 12.4 Evaluation of supplier performance (p. 113); 12.5 Contract Filling and Documentation (p.114); 12.6 Recording of Data (p.114); 12.7 Changes to Contract (p. 115).
IAEA ADMINISTRATIVE MANUAL, FEBRUARY 2011	
DEFINITION(S) Contract Management/ Contract Administration	Post-Award Administration: Active management of contracts; Monitoring and management of supplier performance to realize value for money; Year on year negotiated savings through continuous improvement; Payment terms; Process efficiencies; Inventory and storage savings; Avoidance of future cost increases; New versus old cost; Saving compared to an external benchmark.
CM-specific section(s)	PART VI – Procurement and Management of Property, Section 1 (Procurement of Goods and Services); Supplier Management; Registration of Suppliers; Monitoring Supplier Performance (page 3 ff.); Post-Award Administration (page 13)
WIPO PROCUREMENT MANUAL, ANNEX 1 ON CONTRACT MANAGEMENT, AUGUST 2014	
DEFINITION(S) Contract Management/ Contract Administration	The purpose of contract management is to ensure that all parties to the contract fully meet their respective obligations as efficiently and effectively as possible, delivering the business and operational outputs required from the contract and providing value for money. It also protects the rights of the parties and ensures required performance when circumstances change
CM-specific section(s)	13 Contract Management: 13.1 The requester is responsible for the implementation and control of the performance of the contract to ensure delivery of goods or performance of service in accordance with contract 13.2 Contract management planning should include agreement on the procedure for follow to resolve disagreement between parties regarding responsibilities and interpretation of the contract. 13.3 Payments may be advance, partial, progress, final. 13.4 Requests for modification, renewal or extension of a contract are submitted by requester to PTD for review and approval. 13.5 The procurement officer ensures that the contract file is properly closed out. 13.6 The procurement officer is responsible for the administration of the contract and maintenance of records.
ILO PROCUREMENT MANUAL, MAY 2014	
DEFINITION(S) Contract Management/ Contract Administration	Contract administration and management is defined as the ongoing monitoring and management of the contractor's performance and obligations in relation to contracted goods and services, as well as in meeting all other terms and conditions of the contract. It is undertaken to ensure that the parties to the contract fulfil their contractual obligations and that the end-

	user is supplied with goods or services of the requisite standard by the required time and within budget. (p.101). Contract administration is the primary responsibility of the Requester. However, it will also require the involvement of the individual in charge of the procurement process (Procurement Officer) and, when necessary, of PROCUREMENT. (p.101)
CM-specific section(s)	13 Contract Administration and Management: 13.1 Overview; 13.2 Monitoring and control of contract performance (performance indicators, inspections, acceptance of final product, evaluation of contractor's performance); 13.3 Change management (amendments, extensions and renewal); 13.4 Remedies (liquidated damages, drawing on security instruments, terminations); 13.5 Dispute resolutions; 13.6 Financial management and payments (payment officers,, forms of payment, invoicing, taxes); 13.7 Contract completion and close-out; 13.8 Disposal of assets; 13.9 Maintenance of files; 13.10 Tools (contract implementation planning meeting agenda, contractor's performance report, contract close-out checklist)
UNESCO ADMINISTRATIVE MANUAL	
DEFINITION(S) Contract Management/ Contract Administration	Once a contract has been awarded and signed, contract management is the process which ensures that all parties to the legally binding agreement fully meet their respective obligations as efficiently and effectively as possible. The contract management process allows a Contracting Unit to track and manage the clauses, terms, conditions, commitments and milestones throughout the period of the contract to maximize business benefits and minimize associated risks. Contract management includes monitoring performance (i.e., quality standards, delivery), effecting acceptance and payment, initiating amendments and orderly resolution of any disputes that may arise in the overall process. Furthermore, contract management ensures that all residual obligations, such as warranties, guarantees and after sales services and support are clearly defined in terms of responsibility, liability procedures and time frames. (AM 10.2A)
CM-specific section(s)	The contract management administrative process is contained in AM 7.2, however, it does not cover post-award phase.
UNIDO PROCUREMENT MANUAL, JULY 2013	
DEFINITION(S) Contract Management/ Contract Administration	Purchase orders/contracts are managed by the Procurements Official/Authorized Official in cooperation with the Project Manager/Allotment Holder, where applicable. The management of a purchase order/contract shall, as a minimum, include proactive monitoring of the contractor's performance to ensure compliance with the terms and conditions of the purchase order contract.
CM-specific section(s)	Article 17: Management of Purchase Orders/Contracts; 17.1 Monitoring and control of contract performance; 17.2 Delivery, inspections, goods/services/works receipt; 17.3 Invoicing and payment; 17.4 Claims management; Article 18: Contractor Performance
UN WOMEN	
DEFINITION(S) Contract Management/ Contract Administration	Contract Administration is the process, which ensures that both parties to the contract fully meet their respective obligations as efficiently and effectively as possible, delivering the business and operational outputs required from the contract and mitigating risk. There are five stages in the Contract Administration process: a. Monitoring and control of contract

	performance; b. Contract Amendments; c. Dispute resolution; d. Payments and Taxes; e. Contract Closure. Contract Administration needs vary greatly from contract to contract and hugely depend on many factors, inter alia, contractor performance, quality of requirements definition and the stability of the overall situation in which the contract is being performed, e.g., shipping or operating modalities may change during the contract period due to political circumstances etc.
CM-specific section(s)	13. Contract Management; 13.1. Contract Administration; 13.2. Monitoring and Control of contract performance; 13.3. Contract Amendments; 13.4. Breach of Contract and Termination; 13.5. Dispute Resolution; 13.6. Payments and Taxes; 13.7. Contract Closure; 13.8. Maintenance of files
ITU ITU PROJECT MANAGEMENT GUIDELINES, JULY 2013	
DEFINITION(S) Contract Management/ Contract Administration	none
CM-specific section(s)	4.2 Executing and Monitoring; 4.2.1 Build Deliverables; 4.2.2 Executing; 4.2.3 Reporting.
UNWTO PROCUREMENT MANUAL, 2014	
DEFINITION(S) Contract Management/ Contract Administration	Contract management is the responsibility of the Initiator. However, contract administration may need the input, advice and support from LGCN and Budget and Finance. The following are essential elements of contract administration: a) Monitoring and control of vendor performance; b) Remedies; c) Dispute resolution; d) Financial management/payment; e) Amendment and Change management; f) Contract completion; g) Contract termination; h) Property disposal; i) Maintenance of files
CM-specific section(s)	Chapter 9: Step 7 – Contract Administration: 9.1 Receipt of goods and services; 9.2 Contract Management; 9.3 Vendor performance evaluation; 9.4 Remedies; 9.5 Termination; 9.6 Liquidated damages or performance security; 9.7 Dispute Resolution; 9.8 Payments; 9.9 Taxes (under development); 9.10 Amendments and change management; 9.11 Contract termination and closure; 9.12 Maintenance of files.
ICAO CONTRACT ADMINISTRATION PROCEDURE P-PRO-180, REV. NUM: 2.2	
DEFINITION(S) Contract Management/ Contract Administration	The procurement process at ICAO does not end when the purchase order or contract is issued. Contract administration is a vital part of the process. Administration of purchase orders/contracts encompasses the full realm of implementation and oversight, including the proactive monitoring of the performance and progress of the purchase order/contract's key milestones such as factory acceptance tests, shipment of equipment, installation, site acceptance tests, payment of invoices, and ensuring that the supplier is in full compliance with the terms, specifications, conditions and provisions of the purchase order/contract
CM-specific section(s)	Contract Administration: Procedure: 5 Process: 5.1 General, 5.2 Shipping of Equipment, 5.3 Payment of Invoices, 5.4 Warranty, 5.5 Contract Administration Process Map: Minor Procurement Process Map, Task Description for Minor Procurements, Task Description for Major Procurements; 6 Measures; 7 References; 8 Records.

IMO <i>PROCUREMENT MANUAL, 2012</i>	
DEFINITION(S) Contract Management/ Contract Administration	Contract Manager: The Contract Manager's role is to take responsibility for the management of the contract, once it has been awarded. Specifically, he/she must: a) inspect goods and verify the performance of services to ensure that goods and services are delivered in accordance with the PO and the contract; b) ensure that the IMO General Terms and Conditions and the specific terms and conditions of the contract are adhered to; c) forward any proposed changes in the contract to the Procurement Officer for approval; d) ensure that the Procurement Officer is informed of all communication with the supplier; e) review the contract at appropriate intervals, making recommendations on renewal, extension or cancellation to the Procurement Officer, according to the deadline(s) in the contract; f) maintain the contract files for audit purposes, including a full copy of the contract itself.
CM-specific section(s)	No specific section for contract management/administration; respective issues are covered throughout the manual.

Annexe III

Sample forms for transfer of contract management international maritime organization

[Anglais seulement]

Transfer of Contract Management

Intent/Definition

This document serves as the transfer of management of the following contract and outlines the responsibilities of the Contract Manager. The Contract Manager is responsible for ensuring that the obligations of the supplier and the purchaser are met as efficiently and effectively as possible, in order to deliver the objectives required from the contract.

Contract Information

Contract Title:

Contractor:

Contract Manager:

Contract Period: *The contract validity period*

Contract Value: *The value of the contract will not exceed \$XXX.*

Purchase Order Details: *Purchase order number 45000XXXX.*

Responsibilities of the Contract Manager

The Contract Manager is responsible for the following throughout the duration of the contract:

- That the General Terms and Conditions and the specific terms and conditions of the contract are adhered to.
- That for audit purposes the contract files, including a complete copy of the contract, is maintained. Please note that a copy of all correspondence between the purchaser and the supplier with respect to the contract should be sent to the Procurement Section.
- That arrangements for delivery continue to be satisfactory to both purchaser and supplier.
- That receipt and inspection of goods and services is completed in accordance with the contract and are maintained in SAP.
- That invoices are directed to Financial Services.
- That any proposed changes to the contract are forwarded to Chief, Office of General Services for approval.
- That all cases are reviewed within three months before expiration of the contract.
- That all contracts requiring extension are forwarded to the Chief, Office of General Services two months prior to expiration to ensure continuity is maintained.

Remarks

Enclosed Documents

Copy of purchase order and contract.

Signed:

Signed:

Aubrey Botsford
Chief, Office of General Services

IMO official XYZ
[title]

Date:

Date:

Pan american health organization

Transfer of Contract Management

Dear Project Officer:

The attached file contains signed Service Contract [XXX] with [Contractor Name]

Please be reminded that the Project Officer is responsible for:

- Maintaining the contract file
- Providing guidance to the Contractor
- Reviewing services/products (rigorous substantive editing, etc.) provided by Contractor
- Approving contractor's invoice(s) for payment. Project Officer should not receive and approve contractors' invoice(s) for payment unless the respective Service Contract is already signed; that they cover the period of the invoiced services; and prices match with the amount agreed in the contract. Please verify that all charges listed on the invoice(s) are correct by writing on the invoice "Reviewed and Approved." In addition, please include name and signature of the Project Officer on the body of the invoice.
- Approved original invoice(s) must be submitted via inter-office mail to PRO, attention: Shipping and Expediting Unit. Please do not send them by e-mail since we need originals to process payments.
- Upon completion of contract, please notify PRO if no additional invoices/payments will be required, so that appropriate action be taken with regards to liquidation of unused balances.
- If an extension is required to complete the work, please submit a request for extension at least two (2) weeks before the contract expires, since our rules and regulations prohibit retroactive extensions.
- See attached vendor performance assessment. This should be completed when all the services have been completed and submitted to the sender of this e-mail.

Regards,
[PRO staff or Procurement Focal Point]

Annexe IV

Programmes de formation aux achats de différents organismes des Nations Unies

1. Bien que la Division des achats du Secrétariat de l'ONU déclare dans le *Manuel des achats* qu'elle n'est pas chargée de gérer les marchés, elle a pris l'initiative de dispenser une formation à la gestion des marchés. Cette formation en ligne, accessible à l'ensemble des personnels des organismes des Nations Unies, se déroule en deux temps: le premier volet porte sur les notions de base (fondamentaux de la fonction achat, aperçu d'ensemble du *Manuel des achats*, rapport qualité-prix, éthique et intégrité en matière d'achat) tandis que les modules avancés du deuxième volet abordent la planification des acquisitions, les problèmes contractuels liés aux achats et la gestion des marchés. La partie consacrée à cette dernière comporte une introduction générale puis traite des aspects suivants: amélioration des relations fournisseur, contrôle du marché au moyen d'indicateurs de résultats, et gestion du marché après sa clôture³⁶. Le Département de l'appui aux missions (DAM) a indiqué que depuis 2004, tous les personnels du DAM et des missions qui gèrent des marchés sont tenus de suivre cette formation en ligne.

2. Le PNUD propose des formations portant sur la gestion des marchés et des relations fournisseur, la gestion de la chaîne d'approvisionnement dans les organisations humanitaires (gestion des risques dans les marchés de services de construction) et l'efficacité des négociations en matière de projets et d'achats. Une formation spécialisée aux achats, assortie d'un certificat, est également proposée au personnel des Nations Unies, des organisations non gouvernementales, des institutions internationales de financement du développement et de leurs emprunteurs, ainsi que des administrations nationales. Cette formation certifiante a été homologuée par l'Institut agréé des achats et des approvisionnements (CIPS)³⁷, le certificat étant délivré conjointement par le PNUD et l'Institut³⁸. Le programme comporte quatre niveaux: sensibilisation aux achats, introduction aux achats publics, achats publics (niveau avancé) et gestion stratégique des achats. Les trois premiers niveaux abordent certains des aspects relatifs à l'administration et la gestion des marchés (contrôle de l'exécution, gestion des litiges, indicateurs de résultats). Le quatrième niveau porte sur l'administration des grands marchés, la mesure des performances et la gestion des objectifs et des risques. Les personnels qui s'occupent des achats au PNUD sont tenus d'acquérir une formation CIPS de niveau 2 au minimum pendant qu'ils travaillent pour cet organisme.

3. L'UNICEF élabore actuellement son plan de perfectionnement professionnel et s'emploie à déterminer quelles compétences devront posséder les spécialistes des achats. Un déficit de compétences ayant été détecté en matière de logistique et de chaîne d'approvisionnement, l'UNICEF propose en externe deux formations certifiantes portant sur la logistique humanitaire et la gestion de la chaîne d'approvisionnement humanitaire, dispensées dans le cadre de l'Institut agréé de logistique et de transport³⁹. L'UNICEF dispense également en interne une formation

³⁶ <http://procurementtrainingcampus.org/>.

³⁷ L'Institut est une association professionnelle, basée au Royaume-Uni, qui s'occupe des questions relatives à la gestion des achats et de la chaîne d'approvisionnement. www.cips.org/.

³⁸ www.undp.org/content/undp/en/home/operations/procurement/procurement_training.html.

³⁹ www.ciltinternational.org/.

aux achats, qui porte sur les notions élémentaires, le contrôle des approvisionnements, la sous-traitance de services, la gestion des projets et la gestion des stocks dans les entrepôts. L'UNICEF considère que cette introduction aux achats équivaut à une formation CIPS de niveau 2. Tous les personnels qui travaillent à la Division des achats doivent obligatoirement suivre cette formation avant d'être habilités à émettre des ordres de livraison via le PGI. L'initiation aux achats est recommandée, mais n'a pas de caractère obligatoire, pour le personnel de terrain. Des formations portant sur la sous-traitance de services, la gestion des risques en matière d'achats et les contrôles dans la gestion de la chaîne d'approvisionnement ont également été dispensées en 2014.

4. Le PAM organise, à l'intention du personnel de ses bureaux de pays, des réunions sur les achats, à l'occasion desquelles une orientation et une formation sont dispensées. Au siège, les services d'achats organisent à l'intention des différents services clients des formations qui portent sur les systèmes d'exploitation, la passation des marchés et les achats. Le PAM envoie ses personnels suivre la formation du PNUD/CIPS et les incite à obtenir un certificat dans le cadre du processus d'évaluation de la performance.

5. L'outil d'apprentissage en ligne mis au point par le Service des achats du FNUAP dispense une formation aux achats et aborde certains aspects de la gestion des marchés dans la section qui porte sur les accords à long terme et le contrôle des marchés. Cette formation est obligatoire pour tous les personnels auxquels le PGI du FNUAP confère des droits acheteurs, le niveau de formation requis étant strictement spécifié: tous les chefs d'équipe du Service des achats devraient avoir un certificat CIPS de niveau 4, tous les acheteurs titulaires d'un contrat de durée déterminée devraient avoir au moins un niveau CIPS 3, les autres personnels du Service qui ne sont pas directement impliqués dans la fonction achat devraient avoir un niveau CIPS 2 et, dans les bureaux d'achat décentralisés, au moins un interlocuteur devrait avoir un CIPS de niveau 3 minimum.

6. L'UNOPS propose différentes formations aux achats internes et à la gestion des projets, qui contiennent des modules ayant trait à la gestion des marchés (CIPS niveau 4, PRINCE2, achats responsables, formation de base à la gestion des projets). Au moment du présent examen, l'UNOPS mettait en place à l'intention du personnel chargé des achats un programme de certification interne, comportant six modules en ligne échelonnés sur vingt-deux semaines. À terme, cette formation sera obligatoire pour l'ensemble des acteurs de la filière achats.

7. À la FAO, une formation (en ligne et face à face), comportant un module sur la gestion et l'administration des marchés, a été dispensée environ une fois par mois entre 2010 et 2013 aux donneurs d'ordre, au personnel intervenant dans les situations d'urgence, aux représentants de la FAO, etc. D'après les informations fournies, cette formation a été utile car elle a coïncidé avec la publication d'un nouveau manuel des achats. Toutefois, faute de ressources suffisantes, elle est maintenant organisée moins fréquemment. La FAO essaie de faire en sorte que l'ensemble de son personnel chargé des achats suive une formation certifiante.

8. L'OIT a mis en place son propre programme de certification en matière d'achats, ou PROC, composé de trois modules: introduction aux achats à l'OIT (formation en ligne, en cours de finalisation), la fonction achat pour les gestionnaires (stage de deux jours) et la fonction achat pour le personnel opérationnel (stage de trois jours). Chacun des modules comporte un chapitre consacré à l'administration des marchés.

9. Être titulaire d'un certificat CIPS ou diplôme équivalent est considéré souhaitable mais aucun des organismes des Nations Unies n'en fait un préalable au recrutement (48 % seulement des répondants au questionnaire CM-PAM se sont sentis encouragés à obtenir une certification professionnelle pertinente). Tous les organismes insistent sur la prise en compte d'un nombre équivalent d'années d'expérience et soutiennent que la certification est souhaitable mais ne constitue pas un critère obligatoire. D'une manière générale, on estime que si la certification était une exigence pour le recrutement, le vivier de candidats s'en trouverait singulièrement réduit.

10. Le PNUD offre des modalités complémentaires de formation et de professionnalisation du personnel dans le cadre de son dispositif de fonctionnaires itinérants chargés des achats. Un fichier est établi, recensant les personnels sélectionnés et formés au niveau des bureaux de pays en tant que conseillers spécialisés, qui interviendront au sein de la région pour appuyer plus étroitement les différents bureaux. Le PAM a un dispositif analogue dans ses bureaux régionaux, où des fonctionnaires chargés des achats, de la logistique ou des finances appuient les bureaux de pays. De telles formules peuvent comporter une formation et un renforcement des capacités en matière de gestion des marchés après leur passation.

Annexe V

Vue d'ensemble des mesures à prendre pour donner suite aux recommandations du Corps commun d'inspection (JIU/REP/2014/9)

		Effet escompté	Nations Unies, fonds et programmes														Institutions spécialisées et AIEA														
			CCS*	Nations Unies*	CNUCED	ITC	PNUD	PNUE	FNUAP	ONU-Habitat	HCR	UNICEF	ONUDC	UNOPS	UNRWA	ONU-Femmes	PAM	FAO	AIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	ONUSIDA	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI	OMM
Chapter 1	Pour suite à donner		☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
	Pour information		Cha	Cha	Cha	Cha	Cha	Cha	Cha	Cha	Cha	Cha	Cha	Cha	Cha	Cha	Cha	Cha	Cha	Cha	Cha	Cha	Cha	Cha	Cha	Cha	Cha	Cha	Cha	Cha	Cha
Recommandation 1		d		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recommandation 2		c		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 3		a		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recommandation 4		e		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 5		d		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 6		a		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 7		e		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 8		a		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 9		e		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
Recommandation 10		c		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
Recommandation 11		e		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 12		b	E																												

Légende: L: Recommandation adressée à l'organe délibérant pour qu'il prenne une décision.

E: Recommandation adressée au chef de secrétariat pour qu'il y donne suite.

■ La recommandation n'appelle pas de mesure de la part de cet organisme.

Effet escompté: a: transparence et responsabilisation renforcées; b: diffusion des bonnes pratiques/pratiques optimales; c: coordination et coopération renforcées; d: cohérence et harmonisation renforcées; e: contrôle et conformité renforcés; f: efficacité renforcée; g: économies importantes; h: efficacité renforcée; i: autre.

* Adressée au Secrétaire général de l'ONU en sa qualité de Président du CCS.

** Recouvre toutes les entités énumérées dans la circulaire ST/SGB/2002/11 autres que la CNUCED, l'ONUDC, le PNUE, ONU-Habitat, le HCR et l'UNRWA.