



# Assemblée générale

Distr. générale  
5 mars 1998  
Français  
Original: anglais

---

## Cinquante-deuxième session

Points 114 et 143 de l'ordre du jour

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

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

#### **Note du Secrétaire général**

1. Le Secrétaire général a l'honneur de soumettre à l'Assemblée générale, conformément à sa résolution 48/218 B du 29 juillet 1994, le rapport ci-joint sur l'examen de l'application de la réforme des achats, qui lui a été communiqué par le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne.
2. Le Secrétaire général prend note des conclusions de ce rapport et souscrit aux recommandations qui y figurent.



**Annexe****Rapport du Bureau des services de contrôle interne  
sur l'examen de la mise en oeuvre de la réforme des achats****Résumé****A. Aperçu des conclusions**

Au début des années 90, la valeur des marchés passés par l'Organisation des Nations Unies a considérablement augmenté du fait de la demande croissante de biens et services émanant des missions sur le terrain. Au cours des trois dernières années, toutefois, leur valeur moyenne a été ramenée de 500 millions de dollars par an à environ 310 millions, en raison principalement de la réduction de la taille des missions de maintien de la paix.

En 1994, un groupe d'experts de haut niveau en matière d'achats a réalisé une étude du processus de passation des marchés et publié un rapport en décembre de 1994. Les progrès réalisés dans l'application de ses recommandations ont été présentés dans un rapport du Secrétaire général (A/C.5/51/9), en date du 29 novembre 1996. Un deuxième rapport, plus récent, du Secrétaire général (A/52/534) a été publié le 27 octobre 1997 après que le Bureau des services de contrôle interne eut terminé son étude.

Cette dernière avait pour objet de vérifier et d'évaluer les progrès accomplis dans l'application des recommandations du Groupe d'experts. Il en ressort que la réforme des achats est bien engagée. La Division des achats a été restructurée, des directives régissant les achats sont en cours de mise au point et les seuils de délégation des pouvoirs ont été ajustés. Les systèmes intégrés de gestion ont la capacité d'établir tous les états requis et peuvent être renforcés une fois les bases de données mises au point. Enfin, et surtout, la Division des achats peut désormais s'appuyer sur du personnel qualifié. Toutefois, il faut continuer de s'attacher à renforcer encore l'ensemble des procédures d'achat. Les domaines posant problème sont les suivants : formation et expérience des fonctionnaires des missions chargés des achats, manuel de la passation des marchés, planification des marchés et qualité du fichier des fournisseurs.

**B. Recommandations**

- L'administration devrait envisager d'utiliser les services d'achats et d'administration des marchés que le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets offre en ce qui concerne les projets de développement.
- Le Règlement financier et les Règles de gestion financières devraient être interprétés comme n'interdisant pas d'entamer une procédure d'achat sans attendre l'allocation de fonds et d'engager des ressources lorsque c'est nécessaire sur le plan opérationnel avant que le budget ait été approuvé.

- Les marchés portant sur des services de spécialistes, des médicaments et des fournitures médicales ne devraient plus échapper, comme le prévoient le Règlement financier et les Règles de gestion financière, à la procédure d'appel d'offres.
- Le projet de manuel de la passation des marchés devrait être révisé, finalisé et publié dans les meilleurs délais.
- Il faudrait préciser les besoins concernant la formation et mettre au point un programme spécial de formation en matière de passation des marchés, en coopération avec le Bureau de la gestion des ressources humaines.
- Il faudrait établir un roulement des fonctionnaires chargés des achats entre le Siège et les missions, pour améliorer les qualifications générales de ce personnel.
- Les pouvoirs concernant la passation de marchés devraient être délégués au début d'une mission et les montants autorisés devraient être fonction des besoins de la mission et de sa capacité d'assumer une telle responsabilité.
- Les capacités existantes en matière d'informatique de gestion devraient être mieux exploitées.
- Les procédures d'enregistrement des fournisseurs devraient être renforcées pour garantir la fiabilité du fichier.
- La Division des achats devrait rendre compte des progrès réalisés en ce qui concerne les contrats-cadres.
- Les départements demandeurs, en coopération avec la Division des achats, devraient mettre au point et soumettre des plans d'achats annuels.

## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction .....	1-3	5
II. Structure administrative .....	4-6	5
III. Règlement financier et planification des achats .....	7-18	6
A. Autorisation de contracter des engagements prévisionnels .....	7-10	6
B. Planification des achats .....	11-14	6
C. Dérogations à la procédure d'adjudication ou d'appel d'offres .....	15-18	7
IV. Directives régissant les achats .....	19-21	8
V. Ressources humaines .....	22-28	9
VI. Délégation de pouvoirs .....	29-34	10
VII. Systèmes intégrés de gestion .....	35-41	11
VIII. Fournisseurs .....	42-50	12
IX. Conclusions et recommandations .....	51-53	14
Annexe		
Récapitulation de l'application des recommandations relatives à la réforme des achats formulées par le Groupe d'experts de haut niveau en matière d'achats .....		15

## I. Introduction

1. Au début des années 90, la valeur des marchés passés par l'Organisation a augmenté considérablement du fait de la demande croissante de biens et services émanant des missions. Au cours des trois dernières années, toutefois, leur valeur moyenne a été ramenée de 500 millions de dollars par an à environ 310 millions de dollars, en raison principalement de la réduction de la taille des opérations de maintien de la paix. Malgré la réduction des activités, la fonction achats demeure un sujet de préoccupation pour l'administration et les organes délibérants.

2. En 1994, un groupe d'experts de haut niveau chargé des achats, ci-après dénommé le Groupe d'experts, a réalisé une étude sur les procédures d'achat de l'ONU et publié un rapport en décembre 1994. Les progrès réalisés dans l'application de ses recommandations sont décrits dans un rapport du Secrétaire général du 29 novembre 1996 (A/C.5/51/9), ci-après désigné comme le rapport de 1996 sur la réforme des achats. Un deuxième rapport du Secrétaire général (A/52/534), ci-après désigné comme le rapport de 1997 sur la réforme des achats, a été publié le 27 octobre 1997 après que le Bureau des services de contrôle interne eut achevé son étude. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) a examiné les mesures énoncées dans le rapport de 1997 et reconnu, dans son rapport à l'Assemblée générale en date du 5 décembre 1997, que des progrès considérables avaient été faits dans le domaine des achats, mais qu'un certain nombre de procédures devaient encore être mises en application. Il espérait qu'aucun effort ne serait épargné pour que soit respecté le calendrier figurant à l'annexe II de son rapport (A/52/7/Add.3, par. 7).

3. L'étude du Bureau des services de contrôle interne avait pour objet de vérifier et d'évaluer les progrès réalisés dans l'application des recommandations du Groupe d'experts. Réalisée entre mars et septembre 1997, elle consistait notamment à analyser des documents pertinents, des statistiques, des rapports de fin de mission et des rapports sur les enseignements tirés des missions, aussi bien au Département de la gestion qu'au Département des opérations de maintien de la paix. De plus, des entretiens approfondis ont eu lieu avec des fonctionnaires de ces services connaissant bien les questions abordées. Les observations reçues du Département de la gestion et du Département des opérations de maintien de la paix les 12 janvier et 2 février 1998, respectivement, ont été prises en considération lors de l'établissement du présent rapport et figurent en italiques dans le texte. On trouvera dans l'annexe un aperçu général

de l'état d'avancement de la mise en oeuvre des recommandations.

## II. Structure administrative

4. Autrefois, le Service des achats et des transports au Siège était organisé en trois éléments : Section des achats (missions); Section des achats (Siège et bureaux régionaux); et Section des transports. En janvier 1996, il a été transformé en Division des achats et des transports, en application de la recommandation du Groupe d'experts visant à éliminer les goulets d'étranglement au niveau des sections. La nouvelle structure se composait de quatre éléments : deux Sections des achats, comprenant au total huit modules spécialisés par produit; une nouvelle Section des services d'appui, chargée de l'informatique de gestion et de la tenue du fichier des fournisseurs; et une Section des transports. Pendant que le Bureau effectuait son étude, la Section des transports est devenue un service distinct, relevant directement du Bureau des services centraux d'appui, la Division étant rebaptisée Division des achats. Le Bureau des services de contrôle interne se félicite de cette rationalisation de l'organigramme.

5. Le Groupe d'experts a recommandé que la Division des achats exerce la responsabilité fonctionnelle des achats au Département des services d'appui et de gestion pour le développement, dont le Service des marchés et des achats a rejoint la Division en février 1998, laquelle compte à présent trois sections des achats. Le Bureau accueille avec satisfaction ce regroupement longtemps attendu des fonctions d'achats. Il recommande, en ce qui concerne les projets de développement, que l'administration envisage d'utiliser les services d'achats et de marchés offerts par le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) qui se spécialise dans l'appui à la gestion et aux achats pour les projets de ce type.

6. *La Division des achats et le Département des opérations de maintien de la paix ont approuvé les recommandations du Bureau, mais la Division a souligné qu'il importait de prendre en compte les dépenses d'appui facturées par l'UNOPS avant de décider de recourir aux services d'achats de ce dernier. Le Bureau considère qu'il serait moins coûteux de régler ces dépenses d'appui que de maintenir les capacités d'achats correspondants à la Division.*

### III. Règlement financier et planification des achats

#### A. Autorisation de contracter des engagements prévisionnels

7. Le Groupe d'experts a recommandé que les départements compétents soient autorisés, en attendant l'adoption du budget, à contracter des engagements prévisionnels pouvant aller jusqu'à 75 % des crédits demandés. Cette recommandation visait à assouplir les procédures de passation de marchés, notamment pour répondre aux besoins des opérations hors Siège.

8. Dans ce contexte, le Bureau des services de contrôle interne a noté qu'un mémorandum d'accord avait été conclu, le 25 janvier 1995, entre le Contrôleur et le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, en vue de définir les conditions dans lesquelles les procédures de passation de marchés pouvaient, en cas d'impérieuse nécessité, être engagées avant l'adoption du budget. Le mémorandum d'accord précise les modalités d'application de la règle de gestion financière 110.6, selon laquelle «le Contrôleur peut, lorsque l'intérêt de l'Organisation l'exige, approuver des engagements prévisionnels imputables sur les crédits de l'exercice en cours et d'exercices à venir». Le mémorandum d'accord stipule que la procédure prévue à la règle 110.6 s'applique lorsqu'il est raisonnable d'escompter qu'une nouvelle mission va être créée ou que le mandat d'une mission en cours va être prorogé ou élargi. Il stipule également que les demandes d'achat doivent se limiter aux principaux frais d'établissement d'une nouvelle mission ou aux dépenses de fonctionnement essentielles d'une mission en cours, et être conformes à la décision pertinente du Conseil de sécurité. Dans le cas de missions nouvelles ou élargies, le montant des engagements ne doit pas dépasser 75 % du montant prévu dans le projet de budget établi par le Secrétaire général. On trouve par ailleurs dans le mémorandum d'accord la liste des biens et services particulièrement importants pour les missions de maintien de la paix et qui relèvent de la règle de gestion financière 110.6.

9. De l'avis du Bureau des services de contrôle interne, dans le cas des marchés qui ne relèvent pas de la règle de gestion financière 110.6 et du mémorandum d'accord susmentionné, il serait possible d'assouplir les procédures de passation de marchés en interprétant de façon moins restrictive la règle de gestion financière 110.5 et en modifiant les procédures du Système intégré de gestion (SIG). Aux termes de la règle de gestion financière 110.5, «aucun contrat, accord ou autre engagement portant sur une somme

supérieure à 1 000 dollars ne peut être conclu ou pris tant que des crédits n'ont pas été réservés, après inscription d'un engagement de dépense dans les comptes, pour couvrir toutes dépenses à prévoir pour l'exercice». Selon l'interprétation qui est actuellement faite de cette disposition, aucun achat ne peut être effectué sans que les crédits correspondants aient été ouverts, et les contrôles effectués dans le cadre du système intégré de gestion ne permettent pas de traiter les demandes de fourniture de biens ou de services soumises dans ces conditions. Ainsi, si la règle de gestion financière 110.5 est appliquée de façon restrictive, il n'est pas possible de prendre des mesures préliminaires telles que le lancement d'appels d'offres, même s'il n'en découle aucune obligation financière. Le maintien de contrôles aussi stricts peut entraîner des dépenses supplémentaires pour l'Organisation, qui perd un temps précieux à attendre l'adoption des budgets et ne dispose ensuite que de peu de temps pour s'approvisionner en biens et services une fois les crédits ouverts. Il en résulte souvent que des marchés sont conclus sans qu'il soit fait appel à la concurrence ou sont présentés au Comité des marchés a posteriori.

10. De l'avis du Bureau des services de contrôle interne, la règle de gestion financière 110.5 ne fait pas obstacle à la planification des étapes initiales de la procédure de passation des marchés, mais ne permet pas de prendre des engagements financiers auprès de fournisseurs. Afin de permettre les achats urgents, il faudrait autoriser les services compétents, en attendant l'adoption du budget, à établir les demandes de fourniture de biens ou de services, à lancer les appels d'offres et, une fois les offres et propositions reçues, à procéder à leur évaluation technique et financière. Les procédures de contrôle au titre du système intégré de gestion devraient être modifiées afin que les étapes initiales puissent être engagées dans les cas où les demandes de fourniture de biens ou de services répondant à des besoins urgents sont dûment justifiées. D'une façon générale, cette interprétation moins restrictive de la règle de gestion financière 110.5 s'appliquerait aux missions dont on peut raisonnablement escompter qu'elles seront prorogées.

#### B. Planification des achats

11. Le Groupe d'experts a recommandé l'établissement d'une planification annuelle des achats. Le Département des opérations de maintien de la paix joue un rôle essentiel dans la passation des marchés pour les nouvelles missions et les missions en cours. Toutefois, la situation politique, militaire et humanitaire et l'état des infrastructures peuvent évoluer, surtout au début d'une opération. Lorsque les hypothèses de

base changent sans cesse, aussi bien avant qu'après la création officielle d'une mission par le Conseil de sécurité, il est extrêmement difficile de planifier les achats, ce qui entraîne souvent des retards dans les procédures de passation des marchés. En outre, les délais entre la demande de fourniture de biens ou de services, le lancement de l'appel d'offres, la date limite de remise des offres, l'évaluation technique des offres et la livraison des marchandises ou la prestation de services sont souvent très longs.

12. Les missions dont les structures administratives et logistiques sont bien établies sont mieux à même de planifier leurs achats de biens et de services. Il est toutefois fréquent que les missions aient besoin de dérogations pour procéder à des achats urgents. Compte tenu du fait que l'exercice budgétaire a été porté à 12 mois pour la plupart des missions de maintien de la paix, le Bureau recommande que le Département des opérations de maintien de la paix, en coopération avec la Division des achats, établisse des prévisions annuelles d'achat pour les missions en cours. Les départements et bureaux du Siège, dont les besoins en matière de biens et de services sont généralement prévisibles, devraient également établir de telles prévisions. Les procédures en matière de planification devraient par ailleurs figurer dans le manuel de la passation des marchés.

13. Le Bureau des services de contrôle interne estime que la compilation par le Département des opérations de maintien de la paix des rapports sur les enseignements tirés des missions et des rapports de fin de mission est une mesure positive qui devrait contribuer à l'amélioration générale de la planification des achats, et se félicite des efforts faits par le Département et la Division des achats pour exploiter l'information ainsi obtenue dans le cadre des procédures de passation des marchés.

14. Le Groupe d'experts a aussi recommandé l'augmentation du nombre de contrats-cadres et de commandes globales, afin de rationaliser les procédures de passation des marchés. En vertu de ces contrats, qui constituent un précieux instrument de planification, l'Organisation se procure une quantité de biens ou de services non définie à l'avance, à un prix fixé pour une période déterminée. Plusieurs contrats de ce type ont été conclus pour des marchandises demandées par les missions, et un contrat-cadre pour la fourniture de rations était en cours d'élaboration au moment où la présente étude a été effectuée. Il conviendra toutefois de rassembler des statistiques fiables sur les progrès réalisés dans ce domaine et de les communiquer au Bureau des services de contrôle interne.

## C. Dérogations à la procédure d'adjudication ou d'appel d'offres

15. L'application de la règle de gestion financière 110.19 f), qui prévoit que les marchés peuvent être passés sans appel d'offres lorsqu'ils portent sur la fourniture de services spécialisés, ne semble plus justifiée, compte tenu de l'existence de marchés concurrentiels pour ces services. Le Bureau des services de contrôle interne estime donc que les services spécialisés devraient, en règle générale, être obtenus par voie d'adjudication. De même, la règle 110.19 g) stipule que les marchés concernant les médicaments, les fournitures médicales, les fournitures d'hôpital ou de chirurgie ou les appareils de prothèse peuvent être passés sans qu'il soit fait appel à la concurrence. Cette dérogation pouvait sembler raisonnable lorsque le prix de ces articles était réglementé par les pouvoirs publics. Toutefois, alors que des produits génériques peuvent être obtenus à des prix concurrentiels sur le marché international, la dérogation concernant ces produits ne se justifie plus et peut limiter la capacité de l'Organisation de négocier au meilleur prix. Dans les cas exceptionnels où la procédure d'adjudication ou d'appel d'offres ne donnerait pas de résultats satisfaisants, la règle financière 110.19 h) pourrait être appliquée. En vertu de cette règle, les marchés peuvent être passés sans appel d'offres ou avis d'adjudication lorsque «le Sous-Secrétaire général aux services généraux ou les autres fonctionnaires habilités en vertu de la règle 110.16 estiment que la procédure d'adjudication ou d'appel d'offres ne donnerait pas de résultats satisfaisants, auquel cas ils motivent leur décision par écrit.»

16. *Selon le Département des opérations de maintien de la paix, compte tenu de la nécessité de planifier les achats, la réforme du système d'achats devrait aller au-delà des recommandations du Groupe d'experts de haut niveau et de celles du Bureau des services de contrôle interne si l'on veut qu'elle réponde aux exigences des opérations de maintien de la paix et des autres missions. Le Département estimait que les services du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix devraient être habilités à passer des marchés dans les limites des budgets des missions. Il jugeait en outre que les administrateurs de programme au Siège et sur le terrain devraient être habilités à approuver des marchés dans les situations d'urgence; que le Département devrait pouvoir désigner les fonctionnaires habilités à*

*conclure des contrats et à prendre des engagements financiers, et que tout chef de mission devrait être investi de pleins pouvoirs pendant les six premiers mois d'une mission; qu'il faudrait mettre en place les délégations de pouvoirs en matière d'achats dès le début d'une mission, afin que celle-ci puisse satisfaire ses besoins urgents auprès de fournisseurs locaux; que les comités des marchés devraient être habilités à autoriser des contrats avant le début de la procédure effective de passation de marchés, afin que les besoins prévus puissent être satisfaits. Par ailleurs, de l'avis du Département, il faudrait que des procédures de passation de marchés spécialement adaptées aux besoins des opérations de maintien de la paix soient mises au point afin d'assurer le bon fonctionnement de ces opérations. Le Département estimait enfin qu'il faudrait adopter une réglementation qui lui permettrait d'autoriser des engagements prévisionnels pouvant aller jusqu'à 75 % des crédits demandés.*

17. *La Division des achats a noté qu'elle était habilitée à lancer des appels à soumissions avant que les crédits correspondants soient approuvés – ce qu'elle faisait – à condition que ces appels soient motivés. Elle a indiqué que les retards enregistrés dans les procédures de passation de marchés résultaient généralement de retards au niveau du financement et du fait que les demandes de fourniture de biens ou de services n'étaient pas assez précises. Les mémorandums d'accord mentionnés plus haut constituaient le mécanisme à utiliser pour ces achats.*

18. De l'avis du Bureau des services de contrôle interne, les questions relatives aux procédures accélérées de passation de marchés et de délégation de pouvoirs financiers revêtent une importance capitale, en particulier lors de la phase préparatoire d'une mission de maintien de la paix ou lors d'un élargissement substantiel d'une mission existante. Dans un rapport précédent, intitulé «Évaluation approfondie du Département des affaires humanitaires» (E/AC.51/1997/3), le Bureau a notamment recommandé que des règles et procédures spéciales pour les cas d'urgence soient établies afin de doter le Département des moyens nécessaires à ses activités de secours d'urgence et de régler les questions connexes concernant le personnel et les procédures de passation de marchés. En attendant la mise au point de ces règles et procédures spéciales, le Bureau des services de contrôle interne estime que l'application de ses recommandations concernant l'interprétation de la règle de gestion financière 110.5, l'application de la règle de gestion financière 110.6, l'établissement de prévisions annuelles d'achats et le recours accru aux contrats-cadres permettrait de raccourcir considérablement les délais d'exécution et de mieux répondre aux besoins opérationnels des départements.

## IV. Directives régissant les achats

19. En décembre 1994, le Groupe d'experts a recommandé que soient élaborés un document directif, un document de procédure et un manuel d'instructions générales concernant les achats. En mars 1995, le Bureau des services de contrôle interne a recommandé, dans son rapport final sur l'évaluation approfondie des opérations de maintien de la paix : phase de démarrage (E/AC.51/1995/2 et Corr.1), qu'une version révisée du manuel de la passation des marchés soit publiée à la fin de 1995. Des progrès ont été accomplis dans l'élaboration d'un nouveau manuel qui énonce les politiques et règles applicables à la passation des marchés et expose brièvement les instructions permanentes. Toutefois, à la date de la présente étude, le manuel en était encore au stade de projet. Le Bureau des services de contrôle interne note que, d'après le rapport de 1997 sur la réforme des achats, le premier trimestre de 1998 devait être la date d'échéance définitive pour l'élaboration et la publication du manuel, dont la version finale devait ensuite être diffusée sous forme imprimée et sur l'Intranet de l'ONU pour que tous les intéressés puissent en prendre connaissance.

20. Ayant examiné le projet de manuel, le Bureau des services de contrôle interne a noté que dans l'ensemble, les responsabilités de la Division des achats étaient clairement définies et que des directives satisfaisantes étaient données pour la plupart des opérations d'achat. Toutefois, il estime que pour constituer un ensemble complet de directives à l'intention des fonctionnaires chargés des achats et des départements demandeurs, le manuel devrait faire l'objet de nouvelles révisions et comprendre notamment :

- Une liste d'objectifs à atteindre mettant l'accent sur la nécessité de faire jouer la concurrence, d'obtenir les meilleurs prix et de satisfaire les clients;
- Un code de conduite et des normes de déontologie et d'éthique pour les fonctionnaires chargés des achats. Afin d'éviter que des conflits d'intérêts de nature financière ne surgissent ou que des influences indues ne s'exercent, le code de conduite devrait contenir des clauses interdisant au personnel chargé des achats d'occuper chez des fournisseurs de l'ONU des fonctions impliquant des contacts directs avec la Division des achats ou les départements demandeurs. Pour les mêmes raisons, les personnes ayant été au service de fournisseurs de l'ONU pourraient ne pas être autorisées, pendant un certain temps, à occuper à l'Organisation des fonctions liées à la passation des marchés. Le Bureau approuve la proposition tendant à ce qu'un haut responsable des achats donne des instructions sur



«ce qui se fait et ce qui ne se fait pas», en s'appuyant sur des exemples pratiques de situations susceptibles de faire naître des présomptions d'irrégularité ou de conflit d'intérêts;

- Des règles concernant la façon de donner suite aux réclamations, notamment celles qui portent sur les adjudications, et une définition du rôle du responsable des relations avec les fournisseurs, qui fait partie du Bureau du Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui;
- Des directives concernant les appels d'offres, indiquant dans quels cas il convient de publier un avis de mise en adjudication, de faire appel aux fournisseurs figurant dans le fichier de l'Organisation ou de combiner les deux méthodes;
- Un énoncé des principes à suivre en matière de recours à des intermédiaires;
- Un énoncé des principes à suivre en matière de coordination des achats avec les autres organismes des Nations Unies;
- Une définition des besoins opérationnels immédiats (on parle aussi de «raisons impérieuses») et des procédures de commande d'urgence, surtout en ce qui concerne l'application de la règle de gestion financière 110.19;
- Une description des procédures normalisées de planification des achats et des mesures de contrôle visant à garantir des délais de livraison raisonnables;
- Des critères d'évaluation améliorés pour le nouveau formulaire de demande d'enregistrement dans le fichier des fournisseurs;
- Des conseils en matière d'examen des propositions et des soumissions, de négociation des prix et d'analyse des coûts et des prix;
- Une section consacrée aux statistiques de gestion, telle que celle qui figurait dans une version précédente du projet de manuel;
- Une section consacrée aux pouvoirs délégués aux bureaux extérieurs et aux missions;
- Des exemples de contrats types préapprouvés par le Bureau des affaires juridiques;
- Des directives sur le suivi des contrats, ainsi que sur le rôle et les responsabilités de la Division des achats et de ses clients en ce qui concerne l'administration des contrats;

- Une définition des «contrats cadres» et des directives concernant leur utilisation;
- Une liste des documents requis pour permettre le contrôle et le suivi des opérations d'achat et garantir la transparence dans la sélection des fournisseurs.

21. *La Division des achats a noté que le Groupe de travail sur les achats était en train d'établir une liste d'objectifs à atteindre. Elle a indiqué que le Bureau des affaires juridiques devrait se prononcer sur la possibilité d'imposer, en matière d'emploi, des restrictions s'appliquant spécifiquement à ses membres. Elle a indiqué aussi que l'Équipe spéciale chargée des services communs rédigeait un document directif sur la coordination des achats avec les autres organismes des Nations Unies et souligné que ce document devrait être incorporé au manuel. Elle a invité le Bureau des services de contrôle interne à formuler des conseils plus précis sur toutes les questions susmentionnées. Le Département des opérations de maintien de la paix a fait savoir qu'il était occupé à parachever, à l'intention de la Division, des observations détaillées sur le projet de manuel. Le Bureau des services de contrôle interne encourage la Division des achats à tenir compte de ces observations quand elle établira la version définitive du manuel.*

## V. Ressources humaines

22. À l'issue de son étude, le Groupe d'experts avait conclu que les compétences et les qualifications des fonctionnaires chargés des achats et des responsables des services d'achat étaient insuffisantes, en raison notamment d'un manque général de formation spécialisée. Le Bureau des services de contrôle interne a examiné les dossiers individuels de 20 administrateurs du Siège et constaté que plus de 90 % d'entre eux avaient des qualifications et/ou de l'expérience dans le domaine des achats. Quelque 15 % avaient acquis leur expérience dans les services publics et 10 % dans les forces armées. De l'avis du Bureau, les qualifications et l'expérience des fonctionnaires responsables des opérations complexes semblaient suffisantes. Les fonctionnaires qui occupaient des postes P-4 et P-5 avaient, en moyenne, 17 ans d'expérience dans le domaine des achats. Sur la recommandation du Groupe d'experts, un Coordonnateur des questions informatiques avait été nommé. Le Bureau des services de contrôle interne a conclu qu'après une période de renouvellement rapide du personnel, la Division des achats était parvenue à se doter d'un noyau de fonctionnaires expérimentés et que, dans sa majorité, son personnel disposait des qualifications requises.

23. Toutefois, l'étude a montré que si la situation était satisfaisante au Siège, elle l'était moins hors Siège. Le Bureau des services de contrôle interne a examiné les dossiers de 21 administrateurs et 6 agents du Service mobile, sur les 86 fonctionnaires chargés des achats hors Siège. Parmi les intéressés, 62 % avaient acquis de l'expérience tant à l'ONU qu'à l'extérieur et 38 % n'avaient aucune expérience externe dans le domaine des achats. Aucun agent du Service mobile n'avait d'expérience externe ou d'autres qualifications en matière d'achats, et 10 % seulement des administrateurs avaient auparavant occupé au Siège des fonctions liées aux achats. Il a également été noté que les administrateurs en poste au Siège n'avaient pas l'occasion de partager leurs connaissances spécialisées avec les membres des missions. Le Bureau encourage donc vivement la Division des achats à faire de la rotation entre le Siège et les missions un élément fondamental de l'organisation des carrières des fonctionnaires chargés des achats.

24. Le Bureau a également passé en revue les qualifications et l'expérience de trois fonctionnaires détachés par des gouvernements. Tous les intéressés avaient des qualifications et une expérience suffisantes; ils avaient, en moyenne, travaillé 14 ans dans le domaine des achats. La Division des achats a noté qu'en 1998, elle cesserait progressivement de faire appel à du personnel détaché par des gouvernements.

25. Sur la recommandation du Groupe d'experts, une formation au Système intégré de gestion et à Reality a été dispensée au personnel. Le Groupe avait aussi préconisé qu'un programme de formation en matière d'achats soit mis en place, ce qui avait été confirmé dans le rapport de 1996 sur la réforme des achats. En outre, il avait recommandé que l'on procède à une analyse des compétences des responsables, que l'on détermine les besoins spécifiques du personnel de gestion et de supervision et qu'on donne aux intéressés la possibilité d'améliorer leur formation générale. L'étude a révélé que le personnel avait participé à un certain nombre d'activités de formation. En novembre 1995, les fonctionnaires de la Division des achats ont participé à un stage de formation composé de quatre volets d'une durée de deux à quatre jours, organisé par le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets. En 1996 et 1997, certains d'entre eux ont participé à deux autres stages et, au moment de l'étude, quatre fonctionnaires supplémentaires avaient reçu une formation en cours d'emploi à la Division avant d'être affectés à des missions.

26. Le Bureau des services de contrôle interne félicite la Division des achats de l'action qu'elle mène sur le plan de la formation du personnel, mais l'encourage à réexaminer encore ses besoins en la matière, en coopération avec le Bureau de la gestion des ressources humaines. Il s'agirait

d'offrir une formation structurée en cours d'emploi au personnel débutant, de mettre au point un programme de cours organisés à l'intention des fonctionnaires en poste au Siège et ailleurs, et de dispenser aux responsables une formation à la gestion. Selon le rapport de 1997 sur la réforme des achats, ce processus a déjà été engagé.

27. Le Groupe d'experts a recommandé que la Division des achats mette en place un système de dossiers indiquant les qualifications et l'expérience du personnel chargé des achats; le Bureau des services de contrôle interne encourage à son tour la Division à établir des dossiers individuels qui contiendraient notamment des informations sur les besoins en matière de formation et de perfectionnement et que les responsables pourraient utiliser comme outils de gestion.

28. *La Division des achats et le Département des opérations de maintien de la paix ont souscrit aux observations et recommandations ci-dessus.*

## VI. Délégation de pouvoirs

29. Le Groupe d'experts avait initialement recommandé la suppression des comités locaux des marchés, qui contrôlent les achats dans les bureaux extérieurs. Toutefois, il a par la suite décidé, en accord avec les hauts responsables, que les fonctions des comités locaux devraient être maintenues et renforcées. Les montants à concurrence desquels les comités locaux peuvent autoriser des achats ont alors été portés à un maximum de 200 000 dollars pour les bureaux extérieurs et les missions. Ce relèvement des plafonds constitue un progrès pour autant que les montants prévus correspondent aux besoins des bureaux extérieurs et des missions, que les intéressés soient capables de les gérer de façon responsable et qu'ils soient périodiquement révisés et, le cas échéant, ajustés. Le rapport de 1997 sur la réforme des achats indique que ces facteurs sont pris en considération et que des plafonds inférieurs ont été fixés pour certaines missions de faible envergure.

30. Le Groupe d'expert avait aussi recommandé que le Comité des marchés du Siège ne préapprouve que les contrats cadre et qu'il effectue des examens de contrôle de la qualité a posteriori pour toutes les autres opérations d'achat. Le Bureau des services de contrôle interne invite la Division des achats, avant de décider d'introduire cette réforme, à se pencher de près sur les contrôles qu'effectue actuellement le Comité des marchés du Siège. Toutefois, pour certains types de biens et services, par exemple les services publics dont les tarifs sont réglementés par le pays hôte, le Bureau reconnaît que l'intervention du Comité des

marchés du Siège n'est peut-être pas indispensable. *Le Département des opérations de maintien de la paix a souscrit à cet avis et noté qu'un responsable des achats serait habilité à approuver l'attribution des contrats de ce type.*

31. Comme l'avait recommandé le Groupe d'experts, les fonctionnaires chargés des achats ont reçu des lettres indiquant en détail les pouvoirs qui leurs étaient délégués. Le Groupe avait aussi recommandé que des lettres types soient transmises aux bureaux hors Siège, aux missions et aux tribunaux pénaux internationaux. L'étude a révélé que le Département des opérations de maintien de la paix disposait de lettres de délégation de pouvoirs à l'intention des missions, et des contrôles de routine effectués dans des opérations de maintien de la paix ont montré que l'information avait été transmise. Le Bureau des services de contrôle interne juge crucial, pour le bon fonctionnement des missions, que les pouvoirs soient délégués dès le départ.

32. Le Groupe d'experts avait recommandé qu'un compte d'avances temporaires d'un montant de 5 000 dollars soit créé pour les besoins courants des missions. Selon le rapport de 1996 sur la réforme des achats, cette proposition a été examinée. La création d'un tel compte pourrait faciliter les opérations d'achat car des liquidités seraient immédiatement disponibles pour les achats peu importants, sans qu'un plafond de 50 ou 100 dollars par achat ne s'applique comme pour les avances de caisse. Toutefois, si l'on recourait plutôt aux comptes d'avances temporaires de caisse qui existent déjà, on éviterait des problèmes de contrôle et des risques inutiles. Des audits ont montré que les deux systèmes fonctionnaient bien dans les missions.

33. Au Siège, le Bureau des services centraux d'appui a commencé à étudier la possibilité d'introduire un système simplifié pour les achats de faible montant (jusqu'à 2 500 dollars). Actuellement, au niveau des fonctions de contrôle du SIG, aucune distinction n'est établie entre les achats selon qu'ils sont de faible montant ou de montant élevé, et toute modification de la procédure relative aux achats de faible montant supposerait des changements de logiciels. Au moment de la présente étude, aucune décision n'avait encore été prise à ce sujet. Le Bureau des services de contrôle interne se félicite que l'on s'efforce de rationaliser les procédures d'achats et, partant, de mieux gérer les risques et d'axer les contrôles sur les opérations ayant des incidences financières importantes. Il préconise donc l'adoption de la nouvelle procédure envisagée.

34. *Dans l'ensemble, la Division des achats a souscrit aux observations ci-dessus; elle a souligné qu'elle collaborait avec les services intéressés pour achever l'étude sur la*

*procédure applicable aux achats de faible montant. Le Département des opérations de maintien de la paix a fait valoir que plutôt que de fixer des limites financières, il serait préférable de déléguer des pouvoirs en matière d'achats en fonction de la nature des biens et services.*

## VII. Systèmes intégrés de gestion

35. Le Groupe d'experts a recommandé que les administrateurs indiquent leurs besoins en ce qui concerne le système intégré de gestion et que les rapports d'information de gestion disponibles fassent l'objet d'une analyse critique. Des mesures initiales ont été prises en ce sens et, en avril 1996, un nouveau système d'établissement de rapports a été mis en place, qui permet 30 rapports de gestion type ainsi qu'une série de rapports spécialisés sur l'état des demandes de fourniture et des commandes et la situation concernant les fournisseurs. Le Bureau estime néanmoins qu'une stratégie globale doit être élaborée si l'on veut que la collecte et l'exploitation de données de gestion soit un outil d'achat utile. En effet, il n'y avait pas de système intégré global. La Section des services d'appui de la Division des achats gère le système Reality, l'une des sections des achats tenait à jour une base de données distincte pour les achats et les différents modules gèrent leurs propres bases de données correspondant à leur situation particulière. La collecte des données laissait en conséquence à désirer, et les données étant introduites dans des bases de données distinctes, toute recherche centralisée était impossible.

36. Le système Reality et le SIG sont reliés par un traitement par lots quotidien. Les demandes relatives aux marchés étaient introduites dans le SIG, tandis que les marchés proprement dits étaient introduits, selon le type, dans le système Reality, SIG ou dans une troisième base de données. Les données introduites dans le module d'adjudication du système Reality permettent aux acheteurs de choisir les fournisseurs, d'établir des appels d'offres et d'étudier les soumissions. Il permet en outre à la Section des services d'appui de disposer d'un mécanisme central de rapports sur les avis d'adjudication et la sélection des fournisseurs. De l'avis du Bureau, il faudrait encourager l'utilisation du module d'appel d'offres pour toutes les opérations d'achat afin de disposer d'une base de données globale.

37. Le SIG contient également le catalogue des Nations Unies des articles faisant communément l'objet d'une demande de fourniture. On a observé que la tenue à jour et la propriété du catalogue n'avaient pas été attribuées à l'une des sections de la Division des achats. Bien que le Département des opérations de maintien de la paix ait mis au point des

spécifications génériques pour certains articles, le catalogue du SIG contenait peu d'articles faisant l'objet d'achats fréquents pour les missions, tels que pièces de rechange, matériel du génie et conteneurs préfabriqués. De l'avis du Bureau, un catalogue plus complet serait utile aux acheteurs et auteurs de demandes de fourniture de biens ou services, en particulier si les données étaient accessibles en direct aux utilisateurs des missions et des bureaux hors Siège.

38. Le Bureau encourage la Division des achats et le Département des opérations de maintien de la paix à chercher à mettre au point un modèle unique de présentation des données et un système commun d'établissement de rapports pour mars 1998, comme indiqué dans le rapport de 1997 sur la réforme des achats. Les systèmes actuels d'établissement de rapports permettent de saisir la plupart des données requises, mais auraient à gagner de l'application de mesures concernant ce qui suit :

- À titre d'outil de planification des achats, renseignements sur les délais entre l'établissement des demandes de fourniture de biens ou de services, la diffusion des documents d'appel d'offres, la date limite de remise des offres et la livraison des marchandises ou la prestation des services;
- Centralisation de l'information sur le type de passation des marchés, c'est-à-dire recours à l'appel d'offres, passation sans appel d'offres et raisons du choix de cette dernière procédure. Actuellement, ces informations ne sont disponibles qu'au Comité des marchés du Siège;
- Communication régulière et ponctuelle à la Division des achats des plans d'achat des départements;
- Centralisation d'une base de données sur les prestations des fournisseurs afin d'aider les responsables des achats dans les procédures d'appel d'offres et de sélection;
- Établissement de rapports indiquant le nombre d'invitations à soumissionner adressées aux fournisseurs, le nombre de réponses aux appels d'offres ou d'attributions d'un marché, aux fins de la tenue du fichier des fournisseurs;
- Introduction dans le fichier de fournisseurs d'un élément informatisé permettant d'assurer l'impartialité de la procédure d'appel d'offres.

39. Le Bureau des services de contrôle interne constate avec satisfaction qu'un site web pour les achats a été mis au point (<http://www.un.org/depts/ptd>) contenant des renseignements d'ordre général et la liste des marchés importants récents. Les sociétés intéressées ont la possibilité de

télécharger le progiciel d'enregistrement des fournisseurs pour présenter par la suite une offre par voie électronique.

40. Le Groupe d'experts a aussi recommandé qu'il soit dressé un inventaire complet des avoirs existants et de leur état. Le Bureau se réjouit de constater que le Département des opérations de maintien de la paix est occupé à introduire le système mondial de gestion des avoirs, qui est un système d'inventaire centralisé englobant toutes les missions. Ce système devrait contribuer grandement à renforcer l'efficacité de la planification des achats.

41. *D'une manière générale, la Division des achats a souscrit aux observations ci-dessus, indiquant qu'une base de données centralisée sur les prestations des fournisseurs, des rapports sur les fournisseurs et un mécanisme de sélection électronique des fournisseurs étaient en cours de mise au point pour être appliqués en 1998.*

## VIII. Fournisseurs

42. Le Groupe d'experts a recommandé que le fichier de fournisseurs, base de données permettant de choisir les sociétés appelées à participer à la procédure d'achat, soit épuré et que les États Membres soient invités à encourager les sociétés nationales qualifiées à se faire inscrire dans le fichier. Des améliorations ont été apportées, mais la fiabilité du fichier pourrait encore être renforcée. Les 4 700 fournisseurs figurant dans l'ancien fichier ont tous été invités à se faire inscrire de nouveau et 1 250 d'entre eux ont satisfait à la procédure d'inscription. La Division des achats a invité tous les États Membres à diffuser le dossier d'enregistrement auprès des fournisseurs nationaux qualifiés afin d'assurer une meilleure répartition géographique, comme l'avait suggéré le Groupe d'experts. La Division des achats prévoyait de tenir à leur intention des séances d'information à ce sujet à l'automne de 1997. Il s'agit d'une démarche louable, d'autant que, au moment de l'examen, 120 des 185 États Membres n'étaient pas représentés dans le fichier.

43. Ainsi qu'il était indiqué dans le rapport de 1997 sur la réforme des achats, 3 000 fournisseurs au total ont été enregistrés. Le Bureau salue l'action que mène la Division des achats pour développer le fichier, à condition que la qualité des sociétés inscrites soit assurée. Il a été observé que seulement un quart environ des sociétés inscrites étaient utilisées, c'est-à-dire s'étaient vu attribuer un marché. La Division des achats a entrepris de dégager des données sur les tendances passées concernant l'utilisation des fournisseurs, ce qui permettrait d'identifier ceux d'entre eux qui ne

manifestent aucun intérêt, par exemple en ne répondant pas aux appels d'offres.

44. Il était indiqué dans le rapport de 1996 sur la réforme des achats que «l'enregistrement définitif doit être fait dans les 90 jours à compter de la passation du marché. S'il n'est pas enregistré, le fournisseur devra présenter une demande et être agréé avant de pouvoir être invité à soumissionner à des adjudications futures (A/C.5/51/9, par. 24)". Il ne peut donc participer à la procédure d'achat des Nations Unies. Pendant la procédure d'enregistrement, un fournisseur peut continuer de figurer dans le fichier provisoire, qui pourrait être considéré comme une liste de sociétés intéressées, pendant un maximum de 90 jours. Les sociétés qui présentent un dossier comme suite à la publication d'un avis peuvent ne pas avoir figuré précédemment dans le fichier, auquel cas la procédure d'enregistrement devrait être engagée sans retard et le fournisseur, s'il est agréé, inscrit dans le fichier permanent et non dans le fichier provisoire. Au moment où la présente étude a été effectuée, le fichier provisoire contenait 861 sociétés, dont plus de 300, soit 35 %, y figuraient depuis plus de 90 jours.

45. Rien n'était prévu pour empêcher les fournisseurs inscrits dans le fichier provisoire d'être invités à soumissionner ou de se voir attribuer des marchés. C'est ainsi qu'en 1996, 20 marchés ou reconductions de contrat représentant un total de 7 millions de dollars avaient été accordés à six fournisseurs de ce fichier. La même année, 28 marchés ou reconductions de contrat d'un montant total de 49 millions de dollars avaient été accordés à 11 autres fournisseurs, qui ne figuraient ni dans le fichier provisoire, ni dans le fichier des fournisseurs agréés. Le Bureau estime en conséquence que la Division des achats devrait prendre des mesures pour améliorer la fiabilité du fichier de fournisseurs et que, si la limite de 90 jours fixée pour l'enregistrement n'est pas réaliste, il faudrait la réexaminer.

46. L'étude a également fait apparaître que plusieurs marchés d'affrètement d'aéronefs avaient été attribués à des fournisseurs figurant dans le fichier provisoire ou qui n'étaient pas inscrits au fichier. Pour ce type de services, on utilisait une liste distincte de fournisseurs agréés sur le plan technique fournie par le Département des opérations de maintien de la paix. Tout en admettant l'importance d'une présélection technique, le Bureau estime que cette liste de fournisseurs devrait être incorporée au fichier principal de fournisseurs de la Division des achats.

47. Les renseignements financiers relatifs aux fournisseurs devraient être actualisés et leurs qualifications techniques devraient être documentées dans leur dossier. Il faudrait exiger systématiquement qu'un organisme extérieur de

contrôle de la solvabilité vérifie l'exactitude des renseignements relatifs à la société et les documente, en particulier dans le cas de sociétés offrant des biens ou services complexes, de valeur élevée ou sensible sur le plan de la sécurité. Lorsque les états financiers sont d'une complexité telle que leur analyse exige l'aide d'experts financiers, il conviendrait de faire appel au Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité.

48. Les fichiers de fournisseurs pour les missions pourraient inclure des fournisseurs locaux qui, sans être bien établis, n'en pourraient pas moins être utiles pour des achats locaux, à condition qu'il soit procédé à des contrôles de solvabilité et à des vérifications raisonnables.

49. Aux fins du réenregistrement, des données utiles pourraient être obtenues grâce à un système formel d'évaluation des fournisseurs, qu'il conviendrait de mettre au point en collaboration avec les départements clients afin de déterminer si telle ou telle société s'est acquittée de ses obligations dans le cadre d'un marché passé antérieurement avec l'Organisation. Le rapport de 1997 sur la réforme des achats fait état de la date limite de décembre 1998, mesure qui est appréciée, encore qu'une date plus rapprochée soit jugée préférable. Lorsque la présente étude a été effectuée, la Section des services d'appui de la Division des achats participait à un groupe de travail du Bureau des services d'achat interorganisations chargé d'examiner la possibilité d'adopter un fichier et un système d'évaluation des fournisseurs pour l'ensemble du système des Nations Unies, activité confirmée dans le rapport de 1997 sur la réforme des achats.

50. *D'une manière générale, la Division des achats a souscrit aux recommandations du Bureau des services de contrôle interne. La Division a par ailleurs fait valoir qu'étant donné la nature particulière des services de transport aérien, il ne serait pas possible d'incorporer la liste commune de fournisseurs de services aériens du Département des opérations de maintien de la paix et de la Division des achats au fichier central de la Division.* Toutefois, de l'avis du Bureau, même si certaines données techniques figurant dans la liste commune de fournisseurs de services aériens ne sont peut-être pas compatibles avec le fichier central de la Division des achats, l'inclusion de données pertinentes concernant ces fournisseurs permettrait de confirmer que les contrôles financiers et techniques appropriés ont été effectués.

## IX. Conclusions et recommandations

51. L'étude a montré que la réforme des achats était bien engagée. La Division des achats a été restructurée, des directives régissant les achats sont en cours de mise au point et les seuils de délégation des pouvoirs ont été ajustés. Les systèmes intégrés de gestion ont la capacité d'établir tous les états requis et peuvent être renforcés une fois les bases de données mises au point. Enfin, et surtout, la Division des achats peut désormais s'appuyer sur du personnel qualifié. Toutefois, il faut continuer de s'attacher à renforcer encore l'ensemble des procédures d'achat. Les domaines posant problème sont les suivants : formation et expérience des fonctionnaires des missions chargés des achats, manuel de la passation des marchés, planification des marchés et qualité du fichier de fournisseurs.

52. Le Bureau des services de contrôle interne recommande les mesures suivantes :

- L'administration devrait envisager d'utiliser les services d'achats et d'administration des marchés que le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets offre en ce qui concerne les projets de développement (AM97/71/4/01);
- La règle de gestion financière 110.5 devrait être interprétée comme autorisant à engager une procédure d'achat sans attendre l'allocation des fonds, et la règle 110.6 et le memorandum d'accord signé le 25 janvier 1995 entre le Contrôleur et le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix devraient s'appliquer aux cas où un engagement de dépenses est nécessaire sur le plan opérationnel avant que le budget ait été approuvé (AM97/71/4/02);
- Les règles de gestion financière 110.19 f) et g) ne devraient plus être invoquées pour accorder des dérogations à la procédure d'adjudication ou d'appels d'offres pour la fourniture de services de spécialistes, de médicaments et de fournitures médicales. Il faudrait plutôt appliquer la règle 110.19 h) dans des cas exceptionnels, lorsque la procédure d'adjudication ou d'appel d'offres ne donnerait pas de résultats satisfaisants (AM97/71/4/03);
- Le projet de manuel de la passation des marchés devrait être révisé, parachevé et publié dans les meilleurs délais (AM97/71/4/04);
- Il faudrait préciser les besoins concernant la formation et mettre au point un programme spécial de formation en matière de passation des marchés, en coopération

avec le Bureau de la gestion des ressources humaines (AM97/71/4/05);

- Il faudrait établir un roulement des fonctionnaires chargés des achats entre le Siège et les missions, pour améliorer les qualifications générales de ce personnel (AM97/71/4/06);
- Les pouvoirs concernant la passation des marchés devraient être délégués au début d'une mission et les montants autorisés devraient être fonction des besoins de la mission et de sa capacité d'assumer une telle responsabilité (AM97/71/4/07);
- Les capacités existantes en matière d'informatique de gestion devraient être mieux exploitées et les bases de données devraient être soigneusement tenues à jour (AM97/71/4/08);
- Les procédures d'enregistrement des fournisseurs devraient être renforcées pour garantir la fiabilité du fichier (AM97/71/4/09);
- La Division des achats devrait rendre compte des progrès réalisés en ce qui concerne les contrats-cadres (AM97/71/4/10);
- Les départements demandeurs, en coopération avec la Division des achats, devraient mettre au point et soumettre des plans d'achats annuels pour les achats types (AM97/71/4/11).

53. Le Bureau des services de contrôle interne suit de près les questions liées aux achats et suivra en particulier les problèmes qui restent à résoudre.

(Signé) Karl Th. Paschke  
Le Secrétaire général adjoint  
aux services de contrôle interne

## Récapitulation de l'application des recommandations relatives à la réforme des achats formulées par le Groupe d'experts de haut niveau en matière d'achats

Numéro de la recommandation	Recommandations formulées dans le rapport établi par le Groupe d'experts de haut niveau en matière d'achats en décembre 1994	Mise en oeuvre indiquée dans le rapport de 1996 sur la réforme des achats <sup>a</sup>	Progrès décrits dans le rapport de 1997 sur la réforme des achats <sup>b</sup>	Observations du Bureau des services de contrôle interne sur la mise en oeuvre des recommandations
1	Mise en oeuvre d'un programme de formation professionnelle, commençant au stade de l'acheteur	Achevée	Une formation a été dispensée; le Bureau de la gestion des ressources humaines et la Division des achats examinaient la possibilité de mettre en place un programme de formation en bonne et due forme.	Le personnel a suivi plusieurs stages de formation. Il reste à formuler un programme et un plan de formation systématique.
2	Formation, à l'intention du personnel de gestion et de supervision, aux techniques générales de gestion et aux techniques commerciales, et formation aux systèmes axés sur les Nations Unies	Achevée	Il n'est pas expressément indiqué de programme de formation particulière à l'intention du personnel de direction <sup>b</sup> .	Aucune formation n'ayant encore été dispensée dans ce domaine, il faudrait en prévoir une dans le cadre d'un programme de formation général.
3a	Délégation au Département de l'administration et de la gestion de la responsabilité fonctionnelle des achats	À l'étude	La coopération et la communication ont été renforcées entre la Division des achats et le Département des opérations de maintien de la paix.	Les activités d'achats de l'ancien Département des services d'appui et de gestion pour le développement (l'actuel Département des affaires économiques et sociales) ont été regroupées au sein de la Division des achats. D'autres mesures allant dans ce sens devraient faire l'objet d'un examen attentif.
3b	Le Département des opérations de maintien de la paix doit conserver la responsabilité opérationnelle des achats.	Ne figure pas expressément dans le rapport.	La coopération et la communication ont été renforcées entre la Division des achats et le Département des opérations de maintien de la paix.	La coopération entre le Département des opérations de maintien de la paix et la Division des achats a été renforcée
4	Tous les administrateurs principaux chargés des achats doivent avoir directement accès au Responsable du Service des achats et des transports pour les questions d'ordre professionnel.	Achevée	Ne sont pas expressément indiqués.	Achevée

Numéro de la recommandation	Recommandations formulées dans le rapport établi par le Groupe d'experts de haut niveau en matière d'achats en décembre 1994	Mise en oeuvre indiquée dans le rapport de 1996 sur la réforme des achats <sup>a</sup>	Progrès décrits dans le rapport de 1997 sur la réforme des achats <sup>b</sup>	Observations du Bureau des services de contrôle interne sur la mise en oeuvre des recommandations
5	Toutes les demandes de fourniture de biens ou de services doivent être adressées directement au Service des achats et des transports sans passer par le Département des opérations de maintien de la paix, de préférence par voie électronique.	Non conseillée	Ne sont pas expressément indiqués.	Les demandes de fourniture de biens ou de services sont acheminées par l'intermédiaire du Département des opérations de maintien de la paix qui joue un rôle important pour ce qui est de l'évaluation des besoins effectifs en matière d'achats et de la vérification des informations contenues dans les demandes en question.
6	Renforcement des comités locaux des marchés	Achevée	Les seuils ont été relevés; des seuils plus bas ont été fixés pour certaines petites missions.	Les seuils ont été relevés pour tous les comités locaux des marchés. Il faudrait examiner les besoins des missions et leur capacité d'administrer de manière responsable les seuils qui ont été fixés pour chacune d'entre elles.
7	Envoi de lettres personnelles de délégation de pouvoirs indiquant clairement les mesures qui sont autorisées et celles qui ne le sont pas.	Achevée	Ne sont pas expressément indiqués.	Achevée
8	Délégation de pouvoirs accrus aux missions	Achevée	Voir recommandation No 6	Voir recommandation No 6
9	Mettre à la disposition des missions, au niveau sectoriel, un compte d'avances temporaires plus important (environ 5 000 dollars) pour les besoins au jour le jour; directives sur la manière d'utiliser ce compte	À l'étude	Ne sont pas expressément indiqués. (Note : Le Groupe d'experts en matière d'achats a également étudié les achats d'un montant peu élevé.)	Certaines missions ont des comptes d'avances temporaires plus importants selon les besoins. Toutefois, le recours aux comptes d'avances temporaires ouverts par le Caissier peut également permettre d'éviter les problèmes de contrôle et les risques éventuels.
10	En attendant l'adoption du budget, autoriser des engagements prévisionnels pouvant aller jusqu'à 75 % des crédits demandés, la priorité devant aller aux postes de dépenses particulièrement importants pour les missions	Achevée	Ne sont pas expressément indiqués.	Le mémorandum d'accord daté du 25 janvier 1995 entre le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix et le Contrôleur s'applique. Ce mémorandum explique en détail l'application de la règle de gestion financière 110.6 qui prévoit que, dans des cas exceptionnels, le Contrôleur peut approuver l'allocation de ressources avant l'approbation du budget.



Numéro de la recommandation	Recommandations formulées dans le rapport établi par le Groupe d'experts de haut niveau en matière d'achats en décembre 1994	Mise en oeuvre indiquée dans le rapport de 1996 sur la réforme des achats <sup>a</sup>	Progrès décrits dans le rapport de 1997 sur la réforme des achats <sup>b</sup>	Observations du Bureau des services de contrôle interne sur la mise en oeuvre des recommandations
11	Le Service des achats et des transports doit examiner et mettre en oeuvre un nombre accru de contrats généraux à l'échelle du système mondial d'achats.	Achevée	Des progrès ont été réalisés.	Des progrès ont été réalisés; toutefois, il faudrait établir des statistiques pour confirmer la mise en oeuvre de contrats à l'échelle du système mondial d'achats.
12	Le fichier des fournisseurs doit être épuré et les États Membres invités à recueillir des informations concernant l'enregistrement des fournisseurs nationaux.	Achevée	Le fichier des fournisseurs compte environ 3 000 entrées; on s'efforce actuellement d'assurer une meilleure répartition géographique.	Les États Membres ont été contactés pour distribuer les formules d'enregistrement. Il faut prendre de nouvelles mesures pour améliorer la qualité générale du fichier des fournisseurs.
13	Le Département des opérations de maintien de la paix doit établir un relevé des spécifications commerciales génériques et s'il n'en existe pas, établir des spécifications particulières pour les Nations Unies; la liste détaillée des spécifications doit être communiquée aux missions.	Achevée	Ne sont pas expressément indiqués. Des consultations ont eu lieu avec le Bureau des services d'achats interorganisations (BSAI) au sujet des spécifications des véhicules.	Le catalogue d'achats du Système intégré de gestion (SIG) manque d'informations sur de nombreux articles souvent achetés. Aucun groupe de la Division des achats ne s'est vu attribuer la propriété du catalogue.
14	Des instructions précises doivent être données concernant le recours au dispositif prévu pour répondre aux besoins opérationnels immédiats.	Achevée	La liste des besoins opérationnels immédiats contenant des exemples précis sera prête d'ici mars 1998.	Une définition du recours au dispositif prévu pour répondre aux besoins opérationnels immédiats n'a pas été officiellement établie mais devrait figurer dans le manuel des achats.
15	Le Comité des marchés du Siège ne doit préapprouver que les contrats-cadres et effectuer des examens de contrôle de qualité dans le cas de décisions déjà prises.	Non conseillée	Ne sont pas expressément indiqués.	Il faut bien réfléchir avant de modifier le rôle du Comité des marchés du Siège car les examens qu'il effectue remplissent une importante fonction de contrôle.
16	Il doit être mis fin à l'ouverture publique des plis renfermant les soumissions.	Non conseillée	Ne sont pas expressément indiqués.	Mettre fin à l'ouverture publique des plis renfermant les soumissions nuirait à la transparence du processus d'achat.
17	Les goulots d'étranglement identifiés au Service des achats et des transports au niveau du chef de la Section des achats (missions) et du chef de la Section technique doivent être éliminés grâce à une meilleure définition des responsabilités aux échelons inférieurs.	Achevée. La restructuration de la Division a permis de régler ce problème.	La Division a été restructurée et ne comprend plus désormais la Section des transports.	La Division a été réorganisée selon une structure par produit.

Numéro de la recommandation	Recommandations formulées dans le rapport établi par le Groupe d'experts de haut niveau en matière d'achats en décembre 1994	Mise en oeuvre indiquée dans le rapport de 1996 sur la réforme des achats <sup>a</sup>	Progrès décrits dans le rapport de 1997 sur la réforme des achats <sup>b</sup>	Observations du Bureau des services de contrôle interne sur la mise en oeuvre des recommandations
18	Le Service des achats et des transports doit établir des dossiers indiquant les qualifications du personnel, ses connaissances et compétences, afin de mettre en concordance le personnel et les postes.	Achevée	Ne sont pas expressément indiqués.	L'établissement de tels dossiers est encouragé dans la mesure où ceux-ci fourniraient un instrument de gestion utile, notamment pour déterminer les besoins de formation.
19	Un plan d'achats doit être élaboré en tenant compte des besoins prévus sur une période de 12 mois.	Matériellement impossible	La coopération et la coordination ont été renforcées mais les plans d'achats annuels ne sont pas indiqués.	Des plans d'achats annuels devraient être établis par les départements du Siège et les missions dont les structures logistiques et administratives sont bien établies; cette tâche devrait être accomplie en coopération avec la Division des achats. La planification des achats devrait être prévue en détail dans le manuel des achats.
20	Tous les rapports disponibles doivent faire l'objet d'une analyse critique et être détruits s'ils ne sont pas utilisés.	Achevée	Ne sont pas expressément indiqués mais un mode de présentation unique pour la communication des données touchant les achats sur le terrain et au Siège sera mis au point d'ici mars 1998.	Il est possible d'établir des rapports complets des achats et cette capacité devrait être renforcée pour servir d'outil de gestion efficace.
21	Les administrateurs doivent indiquer les informations dont ils ont besoin : — Valeur des demandes de fourniture de biens ou de services; — Montant dépensé/budget engagé; — Taux de satisfaction de la demande; — Délais de livraison; — Performance du matériel et analyse des tendances; — Efficacité des fournisseurs, etc.	Achevée	Ne sont pas expressément indiqués. Toutefois, un système central d'évaluation de l'efficacité des fournisseurs doit être mis au point d'ici décembre 1998.	Il faudrait élaborer une stratégie ou une politique générale pour les systèmes d'établissement de rapports par l'administration. Il convient d'accroître la fiabilité de la base de données centralisée.
22	Tout le personnel concerné doit recevoir une formation au Système intégré de gestion et à Reality.	Achevée	Ne sont pas expressément indiqués.	Achevée

<i>Numéro de la recommandation</i>	<i>Recommandations formulées dans le rapport établi par le Groupe d'experts de haut niveau en matière d'achats en décembre 1994</i>	<i>Mise en oeuvre indiquée dans le rapport de 1996 sur la réforme des achats<sup>a</sup></i>	<i>Progrès décrits dans le rapport de 1997 sur la réforme des achats<sup>b</sup></i>	<i>Observations du Bureau des services de contrôle interne sur la mise en oeuvre des recommandations</i>
23	Des rapports postopérationnels doivent être établis pour identifier les problèmes et les solutions et formuler des recommandations pour l'avenir.	Achevée	Des réunions périodiques ont été tenues avec le Département des opérations de maintien de la paix qui établit des rapports sur les enseignements tirés des missions et des rapports de fin de mission.	Achevée. Le Département des opérations de maintien de la paix a établi des rapports sur les enseignements tirés des missions et des rapports de fin de mission.
24	Dans toute demande adressée aux fournisseurs, il faut prévoir un délai de 30 jours pour la réponse, et de 14 jours au minimum pour une réponse par télécopie.	Non conseillée	Ne sont pas expressément indiqués.	Le délai de réponse devrait être raisonnable.
25	Un coordonnateur des techniques d'information doit être nommé pour examiner tout le matériel et tous les logiciels informatiques utilisés et en dresser la liste, en vue de tirer pleinement parti des moyens et compétence existants.	Achevée	Ne sont pas expressément indiqués.	Achevée
26	Procéder à une analyse critique de la compétence des administrateurs et les déplacer ou les former, le cas échéant.	Achevée	Une formation est actuellement mise en place en coopération avec le Bureau de la gestion des ressources humaines.	Les fonctionnaires de rang élevé chargés des achats sont jugés qualifiés pour s'acquitter de leurs tâches mais leurs connaissances devraient être complétées par un programme de formation systématique.
27	Un bureau des réclamations indépendant/poste de responsable des relations avec les fournisseurs doit être créé pour donner suite aux réclamations.	Il est impossible de trouver un poste approprié à cette fin en raison des difficultés budgétaires.	Ne sont pas expressément indiqués.	Le Bureau du Sous-Secrétaire général aux services d'appui centraux assume cette fonction. Toutefois, ce rôle devrait être défini et des procédures arrêtées.

## Phase 2. Recommandations

Numéro de la recommandation	Recommandations formulées dans le rapport établi par le Groupe d'experts de haut niveau en matière d'achats en décembre 1994	Mise en oeuvre indiquée dans le rapport de 1996 sur la réforme des achats	Progrès décrits dans le rapport de 1997 sur la réforme des achats	Observations du Bureau des services de contrôle interne sur la mise en oeuvre des recommandations
1	Mettre en place un système logistique	À l'étude	Ne sont pas expressément indiqués.	L'introduction d'une organisation logistiques devrait être examinée avec soin.
2	Répertorier tous les avoirs existants afin d'en déterminer la nature, l'emplacement et l'état (la redistribution des avoirs pourrait servir de base à la constitution de ressources de démarrage).	Achevée	Ne sont pas expressément indiqués.	La mise en place d'un système mondial de gestion des avoirs est en cours.
3	Établir un document d'orientation en matière d'achats	Largement achevée	Un rapport sera publié dans le courant du premier trimestre de 1998.	Les travaux se poursuivent en vue de la production d'un manuel qui n'a toutefois pas été encore définitivement mis au point. Les documents prévus dans les recommandations 3, 4 et 5 devraient être intégrés dans le manuel des achats.
4	Établir un document relatif aux procédures d'achat	Largement achevée	Un rapport sera publié dans le courant du premier trimestre de 1998.	Voir recommandation 3 ci-dessus
5	Établir un manuel standard des opérations	Largement achevée	Un rapport sera publié dans le courant du premier trimestre de 1998.	Voir recommandation 3 ci-dessus
6	Encourager l'esprit d'équipe	Achevée	Ne sont pas expressément indiqués.	La Division des achats pourrait encourager davantage l'esprit d'équipe.
7	Élaborer une déclaration d'objectifs	Achevée	Ne sont pas expressément indiqués.	Il existait une déclaration de mission qui devrait toutefois être examinée et incorporée dans le manuel des achats.
8	Établir des diagrammes linéaires des responsabilités	Achevée	Un diagramme est inclus dans le rapport.	Achevée

Numéro de la recommandation	Recommandations formulées dans le rapport établi par le Groupe d'experts de haut niveau en matière d'achats en décembre 1994	Mise en oeuvre indiquée dans le rapport de 1996 sur la réforme des achats <sup>a</sup>	Progrès décrits dans le rapport de 1997 sur la réforme des achats <sup>b</sup>	Observations du Bureau des services de contrôle interne sur la mise en oeuvre des recommandations
9	Publier des informations sur la passation et l'attribution des marchés les plus importants par écrit et en utilisant les médias électroniques, par exemple sous forme d'un panneau d'affichage sur les contrats	Achevée	Publiés dans la page d'accueil et dans le <i>Procurement Update</i>	Des observations ont été publiées dans le <i>Procurement Update</i> et sur le site Web de la Division des achats ( <a href="http://www.un.org/depts/ptd">http://www.un.org/depts/ptd</a> ).

<sup>a</sup> A/C.5/51/9.

<sup>b</sup> A/52/534. Ce rapport porte sur la réforme des achats en général mais ne concerne pas directement les recommandations du Groupe d'experts; certaines de ses recommandations ne sont donc pas indiquées.