



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/45/648
29 octobre 1990
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarante-cinquième session
Points 84 et 123 de l'ordre du jour

ACTIVITES OPERATIONNELLES DE DEVELOPPEMENT

CORPS COMMUN D'INSPECTION

Pratiques et procédures visant à une répartition géographique plus équitable des fournisseurs de biens et de services pour les projets de coopération technique

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale les observations du Comité administratif de coordination sur le rapport du Corps commun d'inspection intitulé : "Pratiques et procédures visant à une répartition géographique plus équitable des fournisseurs de biens et de services pour les projets de coopération technique" (A/44/646).

65

Observations du Comité administratif de coordination sur le rapport du Corps commun d'inspection intitulé : "Pratiques et procédures visant à une répartition géographique plus équitable des fournisseurs de biens et de services pour les projets de coopération technique" (JIU/REP/89/8)

I. OBSERVATIONS GENERALES

1. Le rapport a été établi par le Corps commun d'inspection à la demande du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). C'est la raison pour laquelle, au lieu d'examiner les pratiques individuelles des différents agents d'exécution en matière d'achat, il est axé sur les efforts accomplis par les agents d'exécution des projets du PNUD et aborde les principales questions à l'échelle du système des Nations Unies.
2. Avant l'établissement du rapport, l'Assemblée générale, dans sa résolution 42/196 du 11 décembre 1987, en particulier aux paragraphes 27 à 29, et le Conseil d'administration du PNUD dans plusieurs décisions adoptées en 1987 et 1988, avaient appelé l'attention sur la question des fournisseurs de biens et de services pour les activités opérationnelles du système des Nations Unies.
3. Le Comité administratif de coordination (CAC) n'ignore pas que le Directeur général au développement et à la coopération économique internationale a établi un rapport sur la même question (voir A/44/324/Add.3-E/1989/106/Add.3), comme suite à la demande que l'Assemblée générale avait formulée dans sa résolution 42/196. L'Assemblée, au paragraphe 22 de sa résolution 44/211 du 22 décembre 1989, a recommandé l'application des propositions figurant dans le rapport du Directeur général. Plusieurs de ces propositions s'appliquent aux questions examinées par l'inspecteur.
4. Le rapport du Corps commun d'inspection a été favorablement accueilli par les organes du système des Nations Unies chargés des achats pour les projets du PNUD. Le CAC a apprécié la démarche réfléchie et équilibrée de l'inspecteur, qui, tout en mettant en lumière les domaines où un effort accru s'imposait, a reconnu les initiatives prises par les agents d'exécution pour accroître les achats dans les pays en développement et les principaux pays donateurs auxquels il est fait insuffisamment appel et pour améliorer la collecte de l'information et l'établissement de rapports sur les achats effectués.
5. Tout en reconnaissant que le rapport du Corps commun d'inspection était axé sur les projets du PNUD, une organisation a estimé qu'il aurait été préférable que le rapport, porte sur l'ensemble des achats effectués dans les pays en développement au lieu de se limiter à ceux effectués au titre des activités de coopération technique.
6. De l'avis de plusieurs membres du CAC, il aurait également fallu envisager le rôle des agents d'exécution dans la promotion des achats dans les pays en développement en tenant dûment compte du fait que l'exécution des projets était de plus en plus fréquemment confiée aux gouvernements nationaux. A cet égard, des membres du CAC se sont déclarés préoccupés par l'érosion du rôle que les agents

d'exécution seraient appelés à jouer dans la fourniture des biens et des services pour les projets du PNUD. Moins sollicités, il se pourrait que leur action de promotion des achats dans les pays en développement, préconisée par l'inspecteur dans son rapport, aille en diminuant. Selon ces mêmes membres du CAC, il aurait été bon que le rapport comprenne une analyse des effets de la tendance croissante à confier l'exécution des projets aux gouvernements nationaux sur les achats dans les pays en développement.

7. L'Agence internationale de l'énergie atomique a étudié la question de l'augmentation des achats dans les pays en développement et les grands pays donateurs auxquels il n'est pas suffisamment fait appel, compte tenu du caractère hautement technique et spécialisé de ses activités, et a souligné que les directeurs de projet risquaient de perdre de vue le but essentiel de la coopération technique, qui était de mener à bien un projet répondant aux objectifs fixés. L'Agence a également contesté l'idée - sous-jacente au rapport - que les activités menées par les organes du système des Nations Unies étaient de type similaire et que l'on pouvait recenser les articles d'usage courant; elle a également regretté que le rapport ne prenne pas en considération les problèmes posés par l'aide liée. La FAO a aussi regretté cette lacune.

II. OBSERVATIONS PARTICULIERES

8. En ce qui concerne les principaux pays donateurs auxquels il est insuffisamment fait appel, l'organisation a observé que les paragraphes 14 et 15 du rapport pouvaient donner lieu à des interprétations erronées, puisque les questions des principaux pays donateurs auxquels il est fait insuffisamment appel et des monnaies non convertibles étaient liées, alors qu'à l'évidence elles concernaient des groupes de pays différents.

9. Un grand nombre d'organisations membres du CAC ont fait observer qu'elles s'efforçaient d'appliquer, dans toute la mesure possible, la politique visant à accroître les achats dans les pays en développement et les principaux pays donateurs auxquels il est fait insuffisamment appel, mais que bon nombre des articles de haute technologie nécessaires à l'exécution de leurs projets n'étaient disponibles que dans les pays industrialisés.

10. En ce qui concerne l'identification des sources d'approvisionnement, une organisation a souscrit à l'idée séduisante de recenser les articles d'usage courant disponibles en grande quantité dans les pays en développement (A/44/646, par. 26), mais a noté que le principal obstacle serait de convaincre à la fois les bénéficiaires et les agents d'exécution d'effectuer ces achats auprès des sources indiquées.

11. Le CAC approuve les observations présentées par l'inspecteur aux paragraphes 28 à 36 de son rapport sur la question délicate du comportement négatif des gouvernements bénéficiaires et la nécessité d'engager les agents d'exécution et le personnel international affecté aux projets à les aider à changer d'attitude. Quelques organisations ont estimé que les comportements changeraient si l'on fournissait des produits de première qualité, d'où la nécessité d'améliorer les essais et le contrôle de la qualité des produits dans le pays, ou par l'intermédiaire d'experts fournissant des services de coopération technique dans le pays bénéficiaire.

/...

12. Aux paragraphes 30 à 36 du rapport, l'inspecteur a fait valoir les avantages d'une stratégie orientée vers la demande par rapport celle que privilégie actuellement le PNUD en accordant la priorité à l'identification des sources d'approvisionnement. L'argument avancé était que "l'offre ... importe peu en l'absence de demande (des gouvernements). Il s'ensuit que la tâche prioritaire consiste à susciter la demande voulue de la part des Etats" (*ibid.*, par. 28). En conséquence, l'inspecteur recommande que "les agents d'exécution et le PNUD (par l'intermédiaire de ses représentants résidents) s'efforcent avant tout de faire accepter les produits originaires des pays en développement par les pays en développement bénéficiaires" (*ibid.*, par. 31).

13. Le CAC ne conteste pas les avantages que présente une stratégie orientée vers la demande. Une organisation a fait valoir néanmoins que les efforts du Groupe des services d'achats interorganisations pour identifier les sources d'approvisionnement ne se limitaient pas aux besoins potentiels du système des Nations Unies, puisque les données recueillies étaient utilisées par les gouvernements eux-mêmes aux fins de la promotion des exportations et par les organisations d'aide bilatérale et les ONG qui recevaient les catalogues établis par le Groupe. Ces données devraient également être un argument de poids pour les agents d'exécution et les représentants lorsqu'ils s'efforcent de convaincre les gouvernements des pays bénéficiaires que les produits des pays en développement sont d'une qualité égale à ceux provenant des pays industrialisés.

14. Le CAC a reconnu que la mise au point d'une base de données statistiques fiables sur les achats était d'une importance primordiale. Néanmoins, il a mis en relief les difficultés inhérentes à la mise au point d'une base de données mondiales, compte tenu en particulier de la décentralisation des achats, et souligné qu'il convenait d'améliorer la définition et la normalisation des données. Il a fait valoir que la charge de travail supplémentaire requise gonflerait les frais généraux. Une organisation a estimé qu'il fallait renforcer le rôle du Groupe des services d'achats interorganisations en tant que centre de collecte de ces données, et indiqué qu'elle serait en mesure d'y apporter une meilleure contribution dans l'avenir lorsque son système automatisé d'inventaire des bureaux extérieurs serait pleinement opérationnel.

15. La décentralisation des achats a augmenté au fil des ans, ce qui a permis d'accélérer le processus de prise de décisions et l'action au niveau opérationnel. Tout en se félicitant de cette tendance, l'inspecteur a souligné qu'elle ne se traduirait pas nécessairement par une progression du volume des biens achetés aux pays en développement et qu'il se pourrait que les prix de tels biens soient plus élevés que ceux pratiqués dans le cadre d'autres arrangements possibles.

16. Le CAC partage ces préoccupations et ses membres ont pris des mesures en conséquence. Par exemple, une organisation ne donne l'autorisation d'acheter localement les produits étrangers que lorsque les achats locaux ne sont pas plus onéreux que ceux effectués directement dans le pays d'origine. La plupart des organisations achètent localement la plus grande partie de leurs fournitures et matériel ainsi que les articles d'usage courant, ce qui réduit les délais de livraison et facilite le service après vente et l'entretien. Néanmoins, pour les matériels et l'équipement de haute technologie, la qualité est primordiale et les achats locaux ne sont pas toujours une option acceptable.

17. En ce qui concerne le traitement préférentiel à accorder aux biens et services en provenance des pays en développement (par. 40 à 43 du rapport), une organisation a souscrit à l'analyse de l'inspecteur, mais une autre a déclaré que le rapport n'offrait pas de solution permettant de concilier le principe de l'appel à la concurrence internationale et l'octroi d'un traitement préférentiel. La question connexe des amendements à apporter aux règles et règlements financiers a également suscité des divergences de vues. Une organisation s'est félicitée de la recommandation de l'inspecteur tendant à modifier les règles pour permettre l'application du système de traitement préférentiel, mais une autre a fait valoir qu'elle avait pour principe de lancer un appel d'offres international pour les achats de 20 000 dollars ou plus, et elle a déclaré qu'aucun compromis n'était acceptable lorsqu'il s'agissait de produits et de services de la plus haute qualité.

III. OBSERVATIONS SUR LES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

18. Le CAC n'a pas souscrit unanimement à la recommandation tendant à fixer des objectifs d'achat particuliers tant pour les pays en développement que pour les principaux pays donateurs auxquels il est fait insuffisamment appel. Tout en reconnaissant que la fixation d'objectifs annuels d'achat pouvait présenter quelque avantage, il a estimé qu'il serait difficile de fixer des objectifs par agent d'exécution, région ou pays, et qu'il serait préférable de fixer des objectifs pour l'ensemble du système. L'amélioration de l'information sur la qualité des produits qui pourraient entrer en concurrence sur le marché libre, et de leur distribution, pourrait éventuellement permettre au système d'adopter des objectifs par pays. Ces observations s'appliquaient en particulier aux organisations utilisant des produits hautement spécialisés disponibles seulement dans un nombre limité de pays.

Recommandation 2

19. Comme indiqué plus haut dans les observations spécifiques, le CAC a accueilli avec satisfaction l'examen dans le rapport des obstacles dus aux comportements et mentalités et a reconnu que le PNUD et ses agents d'exécution devaient mettre au point une stratégie conjointe visant à modifier les attitudes des gouvernements et du personnel international affecté aux projets. En corollaire, plusieurs organisations ont souligné qu'il fallait améliorer la qualité des biens et des services des pays en développement et des principaux pays donateurs auxquels il est fait insuffisamment appel en améliorant dans le pays même les procédures de contrôle de la qualité et les essais, et en développant les activités de formation et les capacités.

Recommandation 3

20. A l'exception des réserves mentionnées plus haut au paragraphe 7, le CAC peut en principe accepter sans difficulté l'idée d'un recensement des produits d'usage courant. Une organisation cependant a mis en garde contre le risque de créer une situation dans laquelle le Groupe des services d'achats interinstitutions serait chargé des articles d'usage courant et les agents d'exécution de l'achat du matériel spécialisé.

/...

Recommandation 4

21. Comme l'inspecteur, le CAC a estimé que les chefs de secrétariat des organisations devaient réaffirmer leur engagement à l'égard des objectifs établis en matière d'achat et le faire savoir, par des directives précises, au personnel technique et aux agents internationaux affectés aux projets.

Recommandation 5

22. Les organisations du CAC souscrivent à la recommandation tendant à ce que leurs données de base comprennent des renseignements sur le pays d'origine des biens et des services achetés. Il a été proposé en outre d'indiquer dans les descriptifs de projets si les biens et services étaient disponibles dans le pays bénéficiaire ou dans un pays voisin. Une organisation a proposé de faire figurer dans les dossiers de pays du Groupe des services d'achats interorganisations des renseignements sur le pays d'origine, et une autre a suggéré que, outre la collecte de données sur le pays d'achat et le pays d'origine, le Groupe assure également la formation et l'orientation du personnel chargé de la normalisation de ces données.
