



Assemblée générale

Distr. générale
12 septembre 2007
Français
Original : anglais

Soixante et unième session

Points 116 et 127 de l'ordre du jour

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

Rapport sur les activités du Bureau des services de contrôle interne

Rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'audit de l'application du principe de la recherche du meilleur rapport qualité-prix dans les activités d'achat de l'Organisation des Nations Unies

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de soumettre à l'Assemblée générale, pour examen, ses observations sur le rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'audit de l'application du principe de la recherche du meilleur rapport qualité-prix dans les achats de l'Organisation des Nations Unies (A/61/846).

Résumé

En application de la résolution 60/259 de l'Assemblée générale, le Bureau des services de contrôle interne a procédé à un audit de l'application du principe de la recherche du meilleur rapport qualité-prix dans les achats de biens et services effectués par l'Organisation. Dans le présent document, le Secrétaire général fait des observations sur les questions dont l'Administration considère qu'elles appellent des éclaircissements.



I. Introduction

1. Comme l'indique le rapport du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) sur l'audit de l'application du principe de la recherche du meilleur rapport qualité-prix dans les activités d'achat de l'Organisation (A/61/846), l'Administration convient, de façon générale, de la nécessité de mieux faire appliquer le principe de la recherche du meilleur rapport qualité-prix pour les activités d'achat de l'ONU dans certains domaines et accepte les recommandations générales du Bureau. Cependant, l'Administration ne souscrit pas à certaines des constatations et conclusions consignées dans le rapport du BSCI et souhaite apporter à l'Assemblée générale de nouveaux éclaircissements sur certaines de ces questions.

II. Le principe de la recherche du meilleur rapport qualité-prix, par opposition à la méthode d'évaluation de ce rapport

2. Conformément à l'article 5.12 du Règlement financier de l'Organisation des Nations Unies, le principe du meilleur rapport qualité-prix est l'un des quatre principes généraux qui doivent être dûment pris en considération dans l'exercice des fonctions d'achat de l'Organisation. Ce principe est un principe général, un concept synthétique qui inspire le processus d'achat; il tient compte du coût total de l'acquisition d'un bien ou service, ainsi que de facteurs tels que les besoins des différents acteurs, la situation des marchés et d'autres faits liés à l'acquisition de biens et de services. L'objet du principe de la recherche du meilleur rapport qualité-prix est d'optimiser la procédure d'acquisition prise dans son ensemble.

3. L'Administration ne convient pas avec le Bureau des services de contrôle interne que le principe de la recherche du meilleur rapport qualité-prix n'est pas appliqué systématiquement par la Division des achats. Il y a lieu de noter que le principe de la recherche du meilleur rapport qualité-prix intègre des facteurs qui jouent dans l'ensemble de la chaîne d'offre et qui échappent au contrôle de la Division des achats, notamment la situation des marchés et la grande diversité des activités qui interviennent depuis l'élaboration du cahier des charges jusqu'à la conclusion d'un contrat. Chaque étape contribue à la réalisation du principe du meilleur rapport qualité-prix. Ce principe est donc beaucoup plus général qu'une simple méthode d'évaluation des offres; il s'applique à un champ beaucoup plus large que l'activité de la Division des achats. Ainsi, une conclusion qui reposerait uniquement sur la méthode d'évaluation serait limitée et inexacte.

4. Sous la responsabilité de la Division des achats, l'application du principe de la recherche du meilleur rapport qualité-prix offre différentes méthodes d'évaluation (par exemple, choix du soumissionnaire le moins-disant ou de la proposition qui satisfait le mieux le cahier des charges) et différents types d'appels à la concurrence (par exemple, appels d'offres ou demandes de propositions). Actuellement, le Manuel des achats évoque une « meilleure méthode d'évaluation du rapport qualité-prix » qui doit être utilisée dans les demandes de propositions. Une telle méthode d'évaluation est également désignée comme une « méthode d'évaluation pondérée », appliquée pour l'évaluation technique des offres par le personnel de la Division des achats pour procéder à l'évaluation financière et commerciale des offres. La terminologie et la méthode sont correctes mais appellent des directives

complémentaires, qui seront annoncées lors du prochain exercice de révision de la politique des achats.

5. Dans son rapport, le Bureau des services de contrôle interne s'intéresse à l'utilisation de la « méthode d'évaluation du meilleur rapport qualité-prix » afin de déterminer si le principe de la recherche du meilleur rapport qualité-prix est bien appliqué ou non. Comme on l'a démontré plus haut, étant donné que la méthode d'évaluation n'est que l'une de celles qui permettent de réaliser le principe de la recherche du meilleur rapport qualité-prix, la non-application de la méthode d'évaluation du meilleur rapport qualité-prix en soi ne signifie pas que le principe de cette recherche, visé à l'article 5.12 du Règlement financier, n'a pas été pris en compte.

III. Mise en concurrence internationale effective

6. Au paragraphe 34 de son rapport, le BSCI affirme que « les procédures employées par la Division des achats n'assurent pas une mise en concurrence internationale effective ». Cette conclusion repose sur plusieurs constatations faites pendant l'audit, en particulier s'agissant de l'utilisation de demandes de manifestation d'intérêt et du nombre minimum de fournisseurs invités à soumissionner. Bien que la Division des achats convienne que la préparation de la documentation relative aux décisions d'achats doit être améliorée, la Division est d'avis que les constatations du BSCI ne permettent pas de conclure que les procédures utilisées par la Division des achats n'assurent pas une « mise en concurrence internationale effective ». Il y a lieu de noter aussi que la « mise en concurrence internationale effective » est bien un principe d'achat et, comme on l'a expliqué plus haut au sujet de l'application du principe de la recherche du meilleur rapport qualité-prix, c'est une politique de l'Organisation qui se traduit par une procédure consignée dans le Manuel des achats à l'intention de tous les fonctionnaires qui participent à des activités d'achat.

7. La Division des achats reconnaît que la possibilité devrait être offerte à tous les fournisseurs enregistrés de participer à une procédure d'achat. Le système d'achat utilisé par la Division des achats (Procure Plus) est conçu pour assurer que tous les fournisseurs qui sont enregistrés pour la fourniture d'un bien ou d'un service précisément codifié figureront bien automatiquement sur la liste des fournisseurs qui seront invités à soumissionner, quel que soit le type d'appel à la concurrence retenu. Les fournisseurs ont donc un rôle critique à jouer dans leur enregistrement : ils doivent définir avec précision le bien ou le service considéré, à l'aide du code du Système commun de codification des Nations Unies; cela conduira au choix d'un fournisseur répondant au mieux aux spécifications du cahier des charges.

8. Le tableau ci-dessous montre que 85 % des fournisseurs approuvés, enregistrés dans la base de données informatisée, ont bien été invités à participer à un ou plusieurs appels d'offres, sur la base de la sélection opérée à l'aide de la codification des biens et services. Ces fournisseurs, pris ensemble, couvrent 96 % des pays dont la liste figure dans la base de données informatisée. Un total de 22 % de l'ensemble des fournisseurs enregistrés dans la base de données se sont vu adjuger un ou plusieurs contrats et ces fournisseurs viennent de 60 % des pays dont la liste figure dans la base de données.

Tableau 1
**Aperçu d'ensemble du nombre de fournisseurs participant
 aux procédures d'achat**

	<i>Fournisseurs</i>	<i>Pourcentage</i>	<i>Pays</i>	<i>Pourcentage</i>
Nombre de fournisseurs à qui des contrats ont été adjugés	1 323	22	73	60
Nombre de fournisseurs invités à soumissionner	5 185	85	116	96
Nombre de fournisseurs approuvés enregistrés dans la base de données	6 067		121	

9. S'agissant des manifestations d'intérêt, la Division des achats tient à appeler l'attention sur le grand nombre de demandes « ouvertes » de manifestation d'intérêt, qui ne donnent pas de date butoir, mais qui sont affichées en permanence sur le site Web de la Division. En août 2007, des demandes ouvertes de manifestation d'intérêt étaient affichées sur le site Web de la Division des achats pour 14 catégories différentes de biens et de services. Conformément au Manuel des achats, la Division affiche les demandes de manifestation d'intérêt sur son site Web pour une période allant de deux à quatre semaines, selon les circonstances, et parfois pour plus longtemps. Le rapport du Bureau des services de contrôle interne ne donne pas de précisions sur les constatations relatives à la période optimale ou à la période effective d'affichage de ces demandes.

10. Au paragraphe 3 de son rapport, le BSCI précise que le Manuel des achats fixe un nombre minimum de fournisseurs auxquels des invitations à soumissionner doivent être adressées. La citation est inexacte, car le Manuel des achats dit, en son paragraphe 9.3.4 : « qu'il est suggéré d'essayer d'inviter les nombres minima ci-après de fournisseurs [à concourir] ». De ce fait, ces nombres minima doivent être considérés comme indicatifs plutôt que comme impératifs, ce que laisse entendre le rapport du Bureau des services de contrôle interne. Il va sans dire que la Division des achats ne saurait contrôler la décision des fournisseurs de prendre part ou non à un appel d'offres.

11. L'une des constatations consignées par le Bureau des services de contrôle interne dans son rapport est que les pièces justificatives, sous forme papier, attestant les messages électroniques adressés par la Division de l'informatique concernant l'affichage des demandes de manifestation d'intérêt sur le site Web de la Division des achats adressées aux missions permanentes, ne figurent pas dans les fichiers. Il est exact qu'un certain nombre d'étapes de la procédure d'achat sont effectuées par des moyens électroniques afin d'éviter les doubles emplois et dans un souci d'efficacité. En raison du caractère général de ces messages électroniques, il n'y pas de lien direct avec une opération d'achat précise, et la question de savoir si des copies de ces courriers électroniques sont conservées sous forme papier, dans les dossiers d'achats, semble donc non pertinente; s'il est nécessaire de conserver une trace écrite, aux fins de l'audit, l'impression de copies de courriers électroniques afférents aux demandes de manifestation d'intérêt, quand la demande de manifestation d'intérêt est déjà affichée sur le site Web de la Division des achats, semble faire double emploi et ne pas être compatible avec la volonté de faire en sorte que les achats de l'ONU soient respectueux de l'environnement. La Division

de l'informatique a cessé d'adresser des messages électroniques aux missions permanentes, car toutes les missions sont systématiquement informées de l'affichage de demandes de manifestation d'intérêt sur le site de la Division des achats, régulièrement mis à jour. Indépendamment de cette constatation, la Division des achats estime que ses procédures assurent une mise en concurrence internationale effective. Par exemple, pendant la période considérée (2004-2006), la Division des achats a attribué des contrats à 1 323 fournisseurs, dans 73 pays différents, pour une dépense totale effective de 2 351 612 506 dollars des États-Unis.

IV. Achats dans les pays en développement ou en transition

12. Le rapport du Bureau des services de contrôle interne examinait aussi la question de la relation entre le principe de la recherche du meilleur rapport qualité-prix et les achats dans les pays en développement et les pays en transition. Comme il est indiqué au paragraphe 39 de ce rapport, le Département de la gestion estime que l'importance de cette question et ses incidences probables sur l'entreprise de réforme des achats en cours justifient un examen plus approfondi avant que des conclusions définitives ne soient formulées.

13. L'exemple suivant montre comment l'application du principe de la recherche du meilleur rapport qualité-prix dès les premières phases d'une procédure d'achat (spécification du cahier des charges et sourcing) peut avoir un effet heureux sur le prix spécifié dans le contrat, et élargir les possibilités de faire participer les fournisseurs de pays en développement ou de pays en transition.

Récemment, la Division des achats a réalisé une opération d'achat pour la fourniture de services aéroportuaires pour le compte de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo. Désireux d'appliquer en l'espèce le principe de la recherche du meilleur rapport qualité-prix, la Division des achats et le Département des opérations de maintien de la paix ont décidé, durant la phase de la définition du cahier des charges, de dissocier les différents services demandés, et de permettre ainsi la passation de plusieurs marchés différents avec des fournisseurs multiples, plutôt que de demander à un fournisseur de fournir l'ensemble des services requis. Durant la phase de sourcing, plusieurs fournisseurs locaux ont été considérés comme qualifiés pour fournir certains des services demandés. Après évaluation, l'un des fournisseurs locaux, installé dans un pays voisin, a obtenu un contrat pour la fourniture d'une partie des services demandés. L'effort ainsi accompli durant la phase de spécification du cahier des charges et durant la phase de sourcing a permis d'accorder des contrats à un coût inférieur de plus de 50 millions de dollars à ce qu'il aurait été si on avait procédé autrement. Dans l'optique de l'application du principe de la recherche du meilleur rapport qualité-prix, le résultat est non seulement une économie appréciable pour l'Organisation, mais aussi une contribution au développement des capacités par l'attribution de contrats à des fournisseurs locaux pour certains des services requis.