



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/50/945
30 avril 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquantième session
Point 149 de l'ordre du jour

RAPPORT DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL SUR LES ACTIVITÉS DU BUREAU DES SERVICES DE CONTRÔLE INTERNE

Note du Secrétaire général

Conformément à la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale, en date du 29 juillet 1994, le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée le rapport ci-joint, qui lui a été présenté par le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne et qui porte sur l'audit des achats effectués par le Service des marchés et des achats (Département des services d'appui et de gestion pour le développement). Le Secrétaire général approuve les recommandations qui figurent dans ce rapport.

Audit des achats effectués par le Service des marchés et des
achats (Département des services d'appui et de gestion pour
le développement)

Rapport du Bureau des services de contrôle interne

I. INTRODUCTION

1. Un audit des achats effectués par le Service des marchés et des achats (Département des services d'appui et de gestion pour le développement) a été exécuté en 1995. Il a porté sur un échantillon de 26 marchés d'un montant total de 5 780 000 dollars (dont la plupart avaient été passés en 1994); chacun de ces marchés était d'un montant égal ou supérieur à 20 000 dollars et donc soumis, en vertu de la règle de gestion financière 110.19, aux procédures d'adjudication. L'audit visait deux objectifs principaux : vérifier dans quelle mesure le règlement financier, les règles de gestion financière et les procédures en vigueur en matière d'achats étaient respectés; voir si les modalités effectives de passation des marchés étaient économiques et efficaces.

2. Dans l'ensemble, les problèmes soulevés au cours de l'audit, notamment les entorses aux procédures élémentaires de contrôle, ont montré qu'il faudrait améliorer l'ordonnancement, le suivi et le contrôle des achats. Les conclusions de l'audit ont été communiquées au Département des services d'appui et de gestion pour le développement et examinées avec lui. Les responsables ont pris ou lancé les mesures correctives recommandées. Le présent rapport résume les principales constatations et recommandations issues de l'audit et les réactions qu'elles ont suscitées.

II. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS ISSUES DE L'AUDIT

A. Acceptation d'offres transmises par télécopie et atteinte
possible à la confidentialité des adjudications

1. Constatations et recommandations

3. Aux termes de la règle de gestion financière 110.20, "tous les plis renfermant les soumissions sont ouverts en public, au lieu et à l'heure indiqués dans l'avis d'adjudication, et il en est immédiatement établi procès-verbal". Cela implique que les soumissions doivent être reçues sous pli fermé. Or, dans 13 des 26 cas examinés, ou bien la règle selon laquelle les offres doivent être reçues sous pli fermé et les plis doivent être ouverts en public n'a pas été indiquée aux fournisseurs, ou bien ceux-ci ne l'ont pas respectée. De ce fait, les offres ont souvent été expédiées par télécopie. Si cette solution a l'avantage de la rapidité, il n'en reste pas moins qu'elle risque de compromettre gravement la confidentialité des soumissions et donner lieu à des abus si l'on ne prend pas les précautions qui s'imposent.

4. Afin d'éviter tout risque de révélation prématurée du contenu d'une offre, il faut que les soumissions restent strictement confidentielles jusqu'à l'ouverture des plis. Le Service des marchés et des achats a cité l'alinéa 5 b) de l'article 28 de la loi type sur la passation des marchés de biens et travaux, qui stipule que "les offres peuvent également être soumises sous toute autre

/...

forme, spécifiée dans le dossier de sollicitation, qui en atteste la teneur et qui assure au moins un degré similaire d'authenticité, de sécurité et de confidentialité". Il a indiqué qu'un projet d'instruction administrative inspiré de la loi type était en cours d'élaboration au Bureau des affaires juridiques.

5. Il a été dit aux auditeurs qu'en 1994 le Service des marchés et des achats s'était procuré un télécopieur réservé à cet usage et l'avait placé dans un local sûr, afin d'assurer la confidentialité des offres soumises par télécopie; cependant, le fonctionnaire qui s'en occupait n'était pas suffisamment à l'abri des pressions pour que la confidentialité voulue soit garantie. Les auditeurs ont recommandé que l'on cesse de recevoir des offres par télécopie tant que l'on ne serait pas en mesure d'assurer pleinement la sécurité et la confidentialité des soumissions.

2. Réactions

6. En réponse à cette recommandation, les responsables ont indiqué qu'après avoir pris connaissance du projet de rapport d'audit ils avaient déjà pris des mesures pour mettre fin à l'utilisation de la télécopie pour l'envoi et la réception de documents relatifs aux adjudications. Ils ont ajouté ce qui suit :

"Nous reverrons encore nos procédures dans ce domaine lorsque l'instruction administrative du Bureau des affaires juridiques sur l'utilisation des offres transmises par télécopie sera disponible; néanmoins, tout retour à l'utilisation de la télécopie pour recevoir des offres dépendra largement du fait que la dotation en personnel permette ou non que les offres reçues par télécopie soient en mains sûres entre le moment de leur réception et celui de l'ouverture des plis."

On pourrait envisager l'achat d'un télécopieur qui mette automatiquement les offres sous pli fermé dès leur réception.

B. Prescriptions techniques restrictives (non génériques) faussant le jeu de la concurrence

1. Constatations et recommandations

7. Comme il est indiqué dans le manuel des règles et procédures (Policies and Procedures Handbook), tout doit être fait pour formuler les prescriptions techniques en termes génériques ou "neutres", étant donné que, de toute évidence, les conditions de l'appel à la concurrence ne sauraient être réunies si le cahier des charges tend à désigner un fournisseur particulier.

8. L'audit a révélé que, dans 46 % des cas, soit les prescriptions techniques étaient restrictives, soit elles désignaient une source unique, empêchant ou rendant très difficile le déroulement régulier de l'adjudication.

9. D'après le Service des marchés et des achats, les spécialistes ne peuvent pas toujours établir les cahiers des charges en termes génériques, et ceci pour diverses raisons liées notamment aux normes des gouvernements hôtes, aux moyens

/...

disponibles localement pour assurer l'entretien, à l'expérience et à la formation des fonctionnaires affectés aux projets, qui peuvent donner l'avantage au matériel de tel ou tel fabricant, ou au fait que l'on sait que les produits d'un fabricant particulier conviennent parfaitement. Les auditeurs ont cependant fait observer qu'aux termes de la règle de gestion financière 110.19, toute normalisation des fournitures ou du matériel doit être expressément approuvée sur l'avis du Comité des marchés du Siège.

10. Dans un des cas où le cahier des charges avait un caractère restrictif, les auditeurs n'ont pas seulement constaté que les prescriptions techniques n'étaient pas formulées en termes génériques (les soumissionnaires malheureux ont dit qu'elles ne pouvaient s'appliquer qu'au produit, dépassé techniquement, d'un seul fournisseur); il leur a également semblé que les soumissions n'avaient pas fait l'objet d'un examen technique objectif et que l'on n'avait pas donné ses chances au mieux-disant, qui aurait pu prouver la fiabilité de son matériel à l'aide de références clients – alors que les conditions de garantie avaient été assouplies pour convenir à l'un des soumissionnaires. S'il n'en avait pas été ainsi, l'Organisation aurait pu économiser 36 500 dollars.

11. Les auditeurs ont recommandé ce qui suit :

a) Le Service des marchés et des achats devrait veiller au caractère générique des prescriptions établies par les conseillers techniques;

b) Les recommandations techniques des conseillers devraient être examinées par des tiers, et, si l'on procède à une présélection avant la passation des marchés ou des commandes, tous les fournisseurs éventuels devraient avoir les mêmes chances de réussir;

c) Le Service des marchés et des achats devrait examiner objectivement toute plainte formulée par un soumissionnaire à propos d'un cahier des charges, et, lorsqu'il est proposé de ne pas adjuger un marché au moins disant mais au "soumissionnaire qualifié le moins disant", la justification de ce choix, compte tenu éventuellement desdites plaintes, devrait être consignée par écrit et portée à l'attention du Comité des marchés;

d) Toute normalisation des fournitures ou du matériel, y compris s'agissant de véhicules, devrait être approuvée sur l'avis du Comité des marchés, comme le prévoit la règle de gestion financière 110.19.

2. Réactions

12. Les responsables ont souscrit aux recommandations et indiqué ce qui suit :

"À l'avenir, autant que les effectifs le permettront, le Service des marchés et des achats collaborera étroitement avec les conseillers techniques du Département des services d'appui et de gestion pour le développement afin de veiller à ce que les prescriptions techniques soient formulées en termes génériques dans tous les cas où ce sera possible, notamment en procédant à l'examen critique des cahiers des charges. Les recommandations techniques concernant les soumissions formulées par les fonctionnaires opérationnels du Département seront

/...

examinées de plus près, et tout sera mis en oeuvre pour assurer l'égalité des chances de tous les fournisseurs potentiels. En cas d'intervention du Comité des marchés, la totalité du contenu du dossier de l'adjudication sera portée à son attention afin d'éclairer ses débats. Le Service des marchés et des achats prendra des mesures en vue de se conformer à la disposition de la règle de gestion financière 110.19, selon laquelle le Comité doit approuver l'achat de fournitures ou de matériel normalisés."

C. Nécessité d'observer le principe d'une répartition géographique équitable dans les achats de matériel et de fournitures

1. Constatations et recommandations

13. La résolution 2688 (XXV) de l'Assemblée générale, en date du 11 décembre 1970, impose de respecter le principe d'une répartition géographique équitable dans l'achat du matériel et des fournitures indispensables à l'exécution du programme de développement, dans la mesure où ce principe est compatible avec le maximum d'efficacité.

14. Les auditeurs ont noté que dans 12 cas sur 26, les entreprises des pays en développement n'avaient pas reçu d'avis d'appel d'offres ou d'adjudication. Ils n'ont pas compris pourquoi le Service des marchés et des achats n'avait pas approché ces fournisseurs alors que l'on pouvait trouver dans des pays en développement de la région concernée ou d'autres régions des véhicules et, parfois, du matériel et des fournitures identiques à ceux achetés dans des pays développés. Sauf en ce qui concerne la part des apports d'origine nationale prévue par les contrats régissant l'exécution des projets, les auditeurs n'ont trouvé aucun indice qu'un effort particulier ait été fait pour atteindre l'équilibre géographique dans la répartition des achats de matériel et de fournitures.

15. Dans un petit nombre de cas, des fonctionnaires du Service des marchés et des achats et d'autres fonctionnaires du Département des services d'appui et de gestion pour le développement en poste à New York ou dans des bureaux extérieurs ont inclus des sociétés multinationales de pays développés ayant un établissement sur place parmi les "entreprises nationales" figurant sur la liste restreinte des fournisseurs potentiels.

16. On pourra mieux juger de ce comportement si l'on sait que le manuel des règles et procédures contient la disposition suivante :

"Conformément aux principes qui sous-tendent les 'Dimensions nouvelles' de la coopération technique, et afin de promouvoir la coopération technique entre pays en développement, on s'efforce d'augmenter le nombre d'entreprises de pays en développement figurant dans le fichier et invitées à soumissionner, l'objectif étant d'aider les pays en développement à devenir autosuffisants."

17. Le Service des marchés et des achats a fait observer que, les achats effectués dans des pays en développement de 1992 à 1994 avaient représenté 40 % du total en moyenne si l'on tenait compte des achats des bureaux extérieurs et

/...

des achats locaux. Toutefois, les observations des auditeurs ne portaient que sur les achats supposant un appel à la concurrence internationale. Dans le cas mentionné au paragraphe 21 ci-après, par exemple, on aurait pu payer moins cher un certain type de compresseur en l'achetant dans un pays en développement. Il reste donc à démontrer que le Service des marchés et des achats s'efforce de respecter, dans les achats internationaux, les directives visant à accroître la part des pays en développement.

18. Les auditeurs ont donc fait les recommandations ci-après :

a) En ce qui concerne les achats internationaux, il faudrait mener une action concertée pour trouver des fournisseurs potentiels dans les pays en développement et accroître la proportion de ceux-ci parmi les soumissionnaires et les adjudicataires afin de respecter le principe d'une répartition géographique équitable dans les achats de matériel et de fournitures et, partant, d'aider les pays en développement à devenir autosuffisants;

b) Il faudrait suivre séparément les progrès accomplis et faire périodiquement le point en vue de prendre les mesures correctives qui pourraient s'imposer pour atteindre l'objectif fixé.

2. Réactions

19. En réponse aux recommandations des auditeurs, les responsables ont certifié qu'ils allaient prendre des dispositions – et en suivre l'application – pour inclure, chaque fois que possible, des entreprises de pays en développement parmi les fournisseurs sollicités en cas d'appel à la concurrence internationale, et qu'ils demanderaient au Bureau des services d'achats interorganisations et au Bureau des services d'appui aux projets de les aider à identifier des fournisseurs potentiels.

D. Achats par l'intermédiaire de certains bureaux, dans des conditions très risquées et à des prix apparemment trop élevés

1. Constations et recommandations

20. Les auditeurs ont constaté que le Service des achats et des marchés avait lancé des appels d'offres et effectué des achats auprès d'organismes qui, semble-t-il ne sont autres que des courtiers se faisant passer pour des distributeurs. Ces bureaux sont au nombre de quatre. Selon les rapports de Dun and Bradstreet communiqués par le Service des achats et des transports (Bureau des services de conférence et services d'appui), il s'agit essentiellement de petites sociétés dont la cote de crédit est médiocre ou n'a jamais été établie et avec lesquelles il est risqué de traiter. Elles n'en ont pas moins reçu un certain nombre de commandes importantes. La valeur des achats effectués par le Siège de l'ONU – et pas seulement par le Service des marchés et des achats – de 1988 à 1995 s'élève à 10,1 millions de dollars des États-Unis.

21. Il va de soi que ces bureaux d'achats ne vendent pas les produits fabriqués par d'autres sans percevoir une commission. Autrement dit, l'Organisation ne peut espérer s'approvisionner auprès d'eux à des prix concurrentiels. Entre

/...

autres exemples relevés par les auditeurs, on mentionnera l'achat d'un compresseur pour un projet exécuté dans un pays d'Asie. Bien que fabriqué dans un pays voisin, cet article a été acheté par le biais de l'un des bureaux en Europe. Les auditeurs sont convaincus qu'on aurait pu obtenir un meilleur prix en s'adressant directement aux fabricants ou aux distributeurs de ce matériel. D'après les quelques cas qu'ils ont examinés, les auditeurs sont arrivés à la conclusion que les prix pratiqués par les fabricants de matériel et de pièces de rechange étaient inférieurs de 20 % au moins à ceux demandés par d'autres fournisseurs. À supposer que la commission ne soit que de 10 %, c'est 1 million de dollars de trop que l'ONU a payé sur les achats mentionnés au paragraphe 20.

22. On reviendra dans la section E sur certains achats effectués auprès de ces intermédiaires dans des circonstances particulières.

23. Le Service des marchés et des achats a donné les précisions suivantes :

"Notre position de principe est de recourir à ce que nous considérons comme des grossistes non exclusifs lorsque le matériel à commander est composé de plusieurs articles ne pouvant être obtenus auprès d'un seul fournisseur. L'autre solution serait de passer commande auprès de différents fournisseurs, mais compte tenu des frais d'expédition supplémentaires et des délais inacceptables, qui, entre autres inconvénients, pourraient en résulter, le prix total ne serait pas nécessairement moins élevé."

Les auditeurs se sont néanmoins déclarés convaincus qu'une meilleure planification permettrait d'effectuer ce type d'achat auprès des fournisseurs offrant les conditions les plus avantageuses, au lieu d'avoir à recourir aussi souvent à ces distributeurs "non exclusifs".

24. Le Service des marchés et des achats a précisé que trois des bureaux d'achats au moins figuraient dans la base de données des fournisseurs sélectionnés gérée par le Bureau des services d'achats interorganisations et que plusieurs organismes acquéreurs s'adressaient très souvent à eux. Néanmoins, sur la base de leur audit et de l'examen intermédiaire d'une mission de maintien de la paix, les auditeurs estiment que cette pratique comporte des risques. Ils jugent indispensable de déterminer officiellement la cote de solvabilité de tous les fournisseurs de biens ou de services figurant dans le fichier et de la revoir régulièrement.

25. Le Service des marchés et des achats a indiqué ce qui suit :

"La nouvelle base de données informatisée sur les fournisseurs que nous sommes en train de mettre en place avec le concours du Service des achats et des transports contiendra des informations sur la situation financière des entreprises avec lesquelles des marchés sont passés."

26. Les auditeurs ont recommandé :

a) Que le Service des marchés et des achats, s'appuyant sur leurs constatations, et agissant de concert avec le Service des achats et des

/...

transports du Bureau des services de conférence et services d'appui, réexamine les références des bureaux d'achats, réévalue les risques qu'il y a à continuer de traiter avec eux et prennent les dispositions voulues;

b) Que compte tenu du cas précis mentionné au paragraphe 21, on établisse la liste des fabricants et des distributeurs agréés des articles achetés jusqu'à présent par l'intermédiaire des bureaux d'achats, afin de leur adresser directement des demandes de prix ou des avis d'adjudication.

2. Réactions

27. Les responsables ont précisé que le Service des marchés et des achats avait pris des mesures internes pour traiter le moins souvent possible, voire plus du tout, avec les intermédiaires visés, et ont déclaré ce qui suit :

"Les fonctionnaires qui établissent les demandes d'achat au Département des services d'appui et de gestion pour le développement, seront invités à ne plus présenter de demandes d'achat "panachées" afin que nous puissions plus facilement nous adresser directement aux fabricants et aux distributeurs agréés."

Le Service des achats et des transports du Bureau des services de conférence et services d'appui devra prendre des dispositions analogues.

E. Discrédit jeté sur la procédure d'achat à la suite de l'acceptation de soumissions tardives, en contravention avec les règles en vigueur

1. Constatations et recommandations

28. Comme on l'a rappelé plus haut, la règle de gestion financière 110.20 stipule que "tous les plis renfermant les soumissions sont ouverts en public, au lieu et à l'heure indiqués dans l'avis d'adjudication" et qu'il en est "immédiatement établi procès-verbal". Il est donc clair que les soumissions arrivées en retard doivent être refusées. Malgré cela, les auditeurs ont constaté, à l'issue du sondage effectué, que dans quatre cas au moins, des soumissions arrivées en retard, loin d'être refusées, avaient été pleinement prises en considération. Dans trois cas, il s'agissait de soumissions envoyées par télécopie, après la date limite, par trois des bureaux d'achats mentionnés à la section D ci-dessus.

29. Dans le cas d'une commande de matériel d'exploitation minière et autre, d'un montant de 99 800 dollars, passée auprès d'un bureau d'achats, les auditeurs ont fait les constatations suivantes :

a) Dans sa demande de matériel, le service organique concerné avait déjà recommandé de passer la commande auprès du bureau d'achats en question. Le fonctionnaire chargé des achats qui avait adressé une demande de prix au fournisseur s'était montré excessivement familier en agrémentant son message de la mention "Joyeuses fêtes à tous". Il serait utile, semble-t-il, de fixer les limites que les fonctionnaires chargés des achats ne doivent pas dépasser dans leurs rapports avec les fournisseurs;

/...

b) Les spécifications étaient généralement trop vagues pour qu'un fournisseur puisse normalement donner un prix. Apparemment, la demande avait été établie à partir d'un catalogue ou d'une liste de produits ou d'un tarif communiqués par le bureau d'achats utilisé;

c) Seuls trois bureaux d'achats ont été invités à communiquer leurs prix : deux ont répondu et l'une des offres a été jugée incomplète. On ne sait pas bien pourquoi aucun fabricant ou distributeur agréé n'a été interrogé. Selon le Service des marchés et des achats, c'est en raison des spécifications indiquées par les agents chargés du projet sur le terrain et de la nature de la commande, qui mélangeait divers types de matériels.

30. Les auditeurs ont recommandé ce qui suit :

a) Conformément à la règle de gestion financière 110.20, tous les plis renfermant les soumissions devraient être ouverts en public, au lieu et à l'heure indiqués dans l'avis d'adjudication, et il faudrait en établir immédiatement procès-verbal, que les représentants des soumissionnaires soient présents ou pas;

b) Aucune soumission en retard ne devrait plus être acceptée, et ce avec effet immédiat;

c) Pour donner d'eux-mêmes une image irréprochable, les fonctionnaires chargés des achats devront être invités à ne pas se montrer indûment familiers dans leurs rapports avec tel ou tel fournisseur éventuel.

2. Réactions

31. Les responsables ont indiqué qu'ils avaient pris les mesures recommandées en ce qui concerne l'ouverture des plis renfermant les soumissions, les soumissions tardives et les formules de politesse à employer. Les auditeurs ont constaté qu'après avoir pris connaissance de leur projet de rapport et en avoir discuté, le Service des marchés et des achats avait pris des dispositions pour renforcer les procédures et avaient notamment donné pour instructions à tous les fonctionnaires chargés des achats et des marchés a) de ne plus accepter aucune offre, soumission ou proposition reçue après la date limite, quelles que soient les circonstances invoquées, et de mettre toutes les soumissions ou propositions en sûreté jusqu'à la date fixée pour l'ouverture des plis; b) de faire en sorte que les plis soient ouverts en présence de deux fonctionnaires au moins et, si possible, d'un spécialiste des questions techniques, les deux témoins devant signer le procès-verbal des soumissions; c) de ne pas donner l'impression d'une trop grande familiarité avec les fournisseurs.

F. Difficultés rencontrées par les auditeurs et les gestionnaires du fait de l'absence de dossiers de fournisseurs

1. Constatations et recommandations

32. L'enregistrement des fournisseurs éventuels se fait à partir d'un formulaire d'enregistrement normalisé, où sont répertoriées les données à prendre en considération. Toutes les pièces complémentaires – états financiers,

/...

références, etc. – doivent être jointes au formulaire. Les dossiers des fournisseurs devraient tous contenir le formulaire ainsi que les évaluations des prestations fournies, les réclamations éventuelles et tout autre renseignement pertinent.

33. Il faut pouvoir consulter ces dossiers lorsque l'on doit évaluer des fournisseurs, et leur contenu constitue une importante piste d'audit. Ils sont donc indispensables et font généralement partie des "dossiers permanents" de tout service d'achat. Or, les auditeurs ont été informés que le Service des marchés et des achats n'avait conservé aucun de ces dossiers. Obtenus sur demande, les imprimés-machine qui peuvent être établis ne contiennent que quelques renseignements que l'on trouve également dans le fichier des fournisseurs. Parmi les motifs ayant incité le Service à se débarrasser des dossiers individuels des fournisseurs, on a mentionné le manque de place et une décision d'un responsable de la lutte anti-incendie.

34. En l'absence de dossiers complets, les auditeurs n'ont aucune piste qui leur permette de déterminer comment les fournisseurs ont été enregistrés et sur la base de quelles caractéristiques, quelle était leur situation financière au moment de leur enregistrement, et quelles lacunes ont pu leur être reprochées par la suite. Les gestionnaires, pour leur part, ne disposent pas des informations dont ils auraient besoin pour évaluer les prestations fournies.

35. Les auditeurs ont recommandé de reconstituer les dossiers des fournisseurs autant que faire se peut, et de tenir dorénavant à jour des dossiers complets dans lesquels devront figurer, entre autres, les évaluations des prestations et les réclamations.

2. Réactions

36. Les responsables ont indiqué ce qui suit :

"Nous étudierions la meilleure manière de procéder pour reconstituer les dossiers, après avoir pris l'avis du Service des achats et des transports. Le moment est opportun, puisque le Service des achats et des transports et le Service des marchés et des achats sont en train de procéder conjointement au réenregistrement des fournisseurs et des entrepreneurs."

Le Bureau compte que cette activité sera menée avec la diligence requise.

G. Doutes émis par les auditeurs quant à la régularité des dépenses imputées sur le budget d'un projet, qui ont été engagées pour aider un fournisseur à remplir les conditions d'attribution d'un marché

1. Constatations et recommandations

37. Un marché concernant l'achat de modules solaires pour un projet à réaliser dans un pays d'Afrique a été attribué à un soumissionnaire qui n'était pas le moins disant. En exposant auparavant le cas au Comité des marchés du Siège en août 1994, le Service des marchés et des achats avait indiqué que, dans la

/...

région concernée, ce soumissionnaire était le seul qui se soit offert à assurer sur le site du projet la formation voulue en matière d'installation, d'exploitation et d'entretien du matériel solaire.

38. L'appel d'offres stipulait ce qui suit :

"Les fournisseurs internationaux devront soit compter au sein de leur groupe des unités possédant le savoir-faire requis, soit disposer des compétences et de l'expérience nécessaires pour traiter avec des entreprises locales et leur fournir la formation et l'appui voulus. Les fournisseurs nationaux devront avoir les compétences techniques et l'expérience nécessaires en matière d'installations et de services solaires, et disposer de l'appui technique d'un fabricant international."

En outre, il était prévu que le marché de fournitures comporte un accord contractuel entre les fournisseurs internationaux et les entreprises locales, garantissant que celles-ci assureraient le service après-vente.

39. L'examen du dossier de ce marché a révélé qu'à la date limite fixée pour les soumissions (1er mars 1994), les représentants locaux de l'adjudicataire, qui n'était pas le soumissionnaire moins disant, n'avaient pas de bureaux dans la région du projet. En fait, il ressort du dossier qu'on a fait beaucoup d'efforts pour faciliter l'implantation de ce fournisseur dans la région : à l'occasion d'un voyage d'étude du Directeur national du projet, on l'a aidé non seulement à négocier, mais également à rédiger un accord de représentation avec un agent installé dans la zone du projet. Le voyage d'étude avait pour but "de négocier et de définir les clauses d'un accord contractuel entre le fournisseur international de matériel et ses partenaires locaux ... élément qu'il importe d'inclure dans le futur marché de fournitures". Or, ce soin incombait au fournisseur. On n'avait pas à encourir des frais pour l'aider à conclure un contrat avec ses sous-traitants.

40. Le Service des marchés et des achats a donné les précisions suivantes :

"Les voyages [du Directeur du projet] et l'aide apportée au fournisseur visaient à accomplir ce que le gouvernement intéressé estimait être dans l'intérêt du projet. Les frais de voyage ont été imputés sur le budget du projet, à la rubrique des voyages d'étude, ce qui n'a rien d'anormal, car le projet étant exécuté par le gouvernement intéressé, celui-ci décidait seul de l'usage de ses propres fonds; il faut noter en outre qu'il n'y a pas eu la moindre consultation à ce sujet avec le Service des marchés et des achats."

Les auditeurs doutaient néanmoins qu'il soit bien régulier d'effectuer un "voyage d'étude" aux fins indiquées, et de le financer à l'aide de fonds affectés au projet. Le Service des marchés et des achats étant responsable de tous les achats, quelle qu'en soit la source de financement, il conviendra de faire respecter certaines normes.

41. Les auditeurs ont donc recommandé de déterminer s'il est conforme aux règles d'engager des dépenses venant grever le budget d'un projet pour aider un

/...

fournisseur à remplir les conditions d'attribution d'un marché énoncées dans l'appel d'offres; et de publier éventuellement des instructions pour que tous les intéressés sachent à quoi s'en tenir.

2. Réactions

42. En réponse à cette recommandation, les responsables ont fait savoir qu'ils informeraient les différentes divisions organiques du Département des services d'appui et de gestion pour le développement des préoccupations que suscitait l'imputation sur le budget d'un projet du coût d'un "voyage d'étude" ou de toute autre initiative pouvant influencer directement sur la conformité d'une soumission aux termes d'un appel d'offres et partant, sur l'attribution d'un marché. Le Bureau attend que le Département des services d'appui et de gestion pour le développement prenne des mesures concrètes à cet égard.

H. Possibilité d'un conflit d'intérêts lié à l'engagement d'un consultant chargé de collaborer à la définition de spécifications et à l'évaluation technique de soumissions

1. Constatations et recommandations

43. Une demande de fourniture de biens ou services a été émise en avril 1994 pour l'achat de trois systèmes de forage souterrain de long-trou destinés à un projet. Un cabinet de consultants a été chargé par contrat de réaliser les études, de définir les spécifications et d'aider à évaluer les soumissions que l'on recevrait.

44. Pour que cette société puisse définir des spécifications génériques et collaborer à l'évaluation technique des soumissions d'une manière qui respecte l'objectivité de l'adjudication, il fallait qu'elle soit indépendante. Or, elle a suggéré le nom de quatre fournisseurs, dont une firme qu'elle avait, à la même époque, aidée à emporter un marché. Il y avait donc là un risque de conflit d'intérêt. Le marché des systèmes de forage n'a toutefois pas été attribué à l'entreprise en question. Le Bureau n'a pas pu établir si le cabinet de consultants avait eu des relations d'affaires avec les autres fournisseurs qu'il avait recommandés.

45. Une liste de huit fournisseurs possibles a été établie (quatre ayant été ajoutés à la liste de ceux recommandés par les consultants) et un avis d'appel d'offres leur a été lancé. On a reçu trois offres – émanant toutes de fournisseurs figurant sur la liste des consultants, dont la firme mentionnée plus haut. Le fait qu'aucun des quatre fournisseurs qui n'avaient pas été recommandés par les consultants n'a envoyé de soumission conduit à s'interroger sur la nature des spécifications techniques. Celles-ci ont été modifiées, et un nouvel appel d'offres adressé aux trois soumissionnaires. Deux seulement ont présenté une nouvelle offre. Le marché a finalement été conclu pour 2,4 millions de dollars des États-Unis.

46. S'agissant de savoir s'il est admissible qu'un consultant recommande des fournisseurs, le Service des marchés et des achats a indiqué que le cabinet utilisé avait effectivement outrepassé son mandat, mais qu'en l'occurrence la démarche était acceptable et nécessaire. Néanmoins, la position du Bureau des

/...

services de contrôle interne est qu'un consultant engagé pour aider à définir des spécifications et à réaliser une évaluation technique des offres n'a pas à faire de suggestions quant aux fournisseurs devant être invités à soumissionner.

47. Constatant que le cabinet de consultants avait outrepassé son mandat en recommandant des fournisseurs, que les spécifications définies par lui étaient telles qu'aucune soumission n'avait été présentée par les fournisseurs qu'il n'avait pas recommandés, et qu'il semblait y avoir eu dans ce cas conflit d'intérêts, les auditeurs ont recommandé ce qui suit : a) à l'avenir, lorsqu'il sera indispensable d'engager un consultant, on devra vérifier soigneusement les références du cabinet ou de la personne dont on envisage de s'assurer les services pour être certain qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts; b) en aucun cas un consultant engagé pour définir des spécifications et collaborer à l'évaluation technique des soumissions ne sera autorisé à recommander des fournisseurs à qui adresser des appels d'offres.

2. Réactions

48. Acceptant ces recommandations, les responsables ont fait savoir qu'ils reverraient dans le sens voulu les procédures régissant l'engagement de consultants, et prendraient les dispositions nécessaires en ce qui concerne l'engagement des consultants et leur participation à l'établissement d'une liste restreinte de fournisseurs pour éliminer tout risque de conflit d'intérêts.

III. CONCLUSIONS

49. On compte qu'à la suite de l'audit, le Département des services d'appui et de gestion pour le développement prendra des mesures pour améliorer la planification, le suivi et le contrôle des achats et, ce faisant, renforcer l'intégrité de la procédure, diversifier davantage les sources d'approvisionnement et obtenir un meilleur rapport coût-efficacité. Il faudra également réorganiser le Service des marchés et des achats, dont le volume de travail continue à décroître.
