



Assemblée générale

Distr. générale
28 avril 1998
Français
Original: anglais

Cinquante-deuxième session Cinquième Commission

Point 114 de l'ordre du jour

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

Réforme des achats

Rapport du Secrétaire général

I. Définition des besoins urgents

Introduction

1. Le présent rapport est présenté à l'Assemblée générale conformément à la résolution 52/226 A du 31 mars 1998. Dans le rapport du 27 octobre 1997 qu'il a présenté à l'Assemblée générale sur la réforme des achats (A/52/534), le Secrétaire général indiquait que les départements et bureaux concernés avaient été invités à revoir le Règlement financier et les Règles de gestion financière ainsi que les procédures établies afin de proposer des amendements qui permettent de tenir compte des besoins immédiats liés aux opérations de maintien de la paix et autres opérations à caractère urgent (par. 46). Au paragraphe 8 de sa résolution 52/226 A du 31 mars 1998, l'Assemblée a demandé au Secrétaire général de lui présenter dans les meilleurs délais une définition plus précise de la notion de besoins urgents. Cette analyse, qui fait nécessairement partie de l'étude prévue, devrait faciliter les travaux de l'Équipe spéciale chargée des services communs et la mise en oeuvre d'une véritablement réforme générale des achats.

Analyse

2. Pour les directeurs de programme, la notion d'urgence renvoie à l'idée de délai et aux situations où des besoins opérationnels ou logistiques doivent être satisfaits si rapidement que le cycle normal des achats prévu par le Règlement financier, les Règles de gestion financière, les procédures et les pratiques de l'ONU ne peut être respecté. Il convient, dans ce contexte, de distinguer entre les deux volets des procédures d'achat. Le premier, qui repose sur la recherche de l'optimisation des ressources et de l'équité, consiste à recenser et définir les besoins, à lancer des appels d'offres ou des demandes de propositions et à formuler des recommandations pour la passation des marchés. Le second recouvre l'ensemble des démarches administratives à effectuer pour faire approuver un marché, notamment à l'échelon du Siège de l'ONU à New York. Ces deux aspects de la procédure sont régis, au moins en partie, par le Règlement financier et les Règles de gestion financière de l'ONU.

3. À l'heure actuelle, la seule disposition intégrant la notion de besoins urgents est la règle de gestion financière 110.19 qui prévoit une dérogation à la procédure d'adjudication ou d'appel d'offres lorsqu'elle est incompatible avec les nécessités du service. Cette disposition permet de satisfaire plus facilement les besoins urgents en réduisant les délais

associés au premier volet du cycle des achats. Or, dans le cas des achats destinés aux missions opérationnelles, une grande partie des besoins doivent être satisfaits rapidement, dans des délais qui, s'ils sont la plupart du temps suffisants pour mener à bien la procédure d'adjudication, sont néanmoins trop courts pour procéder à la série complexe d'examens suivis de recommandations qui précèdent nécessairement la passation du marché. La lenteur du processus d'examen et d'approbation prévue au cours de cette seconde phase est l'une des principales raisons pour lesquelles des marchés doivent être approuvés a posteriori.

4. Pour réduire le nombre de ces cas où un marché est approuvé rétroactivement, il est indispensable de réexaminer les procédures d'approbation des marchés figurant au second volet du cycle des achats, et ce, quels que soient les progrès qui ont pu ou pourront être faits par ailleurs grâce aux initiatives visant à réduire les délais d'approvisionnement – mise en oeuvre de nouveaux arrangements concernant le matériel appartenant aux contingents et le soutien logistique autonome, réduction du soutien direct apporté aux contingents sur le terrain, établissement de programmes d'achats calés sur le cycle budgétaire annuel, signature de contrats-cadres, lancement des procédures d'achat avant l'octroi d'une autorisation d'engagement de dépenses et délégation de pouvoirs plus étendus.

Proposition de définition des besoins urgents

5. Les besoins qui ne peuvent être couverts conformément aux Règles de gestion financière sont définis par les directeurs de programme à l'échelon de la mission et du Siège comme des besoins opérationnels immédiats qui, à toutes fins pratiques, peuvent se définir comme suit : il s'agit de besoins urgents liés au soutien logistique et aux activités opérationnelles, qui se présentent inopinément ou avec un préavis très faible et dont la non-satisfaction aurait rapidement des incidences défavorables – mise en danger de vies humaines ou de biens appartenant à l'ONU, difficultés opérationnelles importantes, détérioration de la situation financière et autres obstacles au bon déroulement de la mission concernée. Un besoin peut être considéré comme urgent s'il faut, pour le satisfaire, déroger à la procédure complexe d'examen et d'approbation.

Exemples de besoins urgents ou besoins opérationnels immédiats

6. En général, les missions hors Siège sont établies pour faire face à une situation politique d'urgence, leur mandat politique débouchant sur l'organisation d'activités opérationnelles qui supposent de constituer et de déployer d'urgence, parfois de redéployer, un effectif important disposant de tous les services d'appui requis. Compte tenu des contraintes budgétaires et du caractère temporaire des missions, il est quasiment impossible d'établir des plans de circonstance longtemps à l'avance. En conséquence, les missions disposent de très peu de temps pour satisfaire leurs besoins opérationnels. Agir dans l'urgence est l'une des caractéristiques des missions opérationnelles et le seul moyen d'atténuer les contraintes qui en découlent est d'améliorer la planification et les procédures administratives. La dynamique propre à ces opérations fait que des besoins urgents peuvent surgir à tout moment, et plus particulièrement au cours de certaines phases du cycle de la mission, à savoir :

a) Phase de démarrage. La création d'une nouvelle mission entraîne le déploiement d'un effectif important de personnels militaires et civils dans un très court délai. Il faut fournir d'urgence tous les biens et services essentiels (déploiement de personnels militaires et civils, lots d'équipements de départ, hébergement, carburants et lubrifiants, eau, rations alimentaires, services de soutien logistique, fournitures et services médicaux, matériels d'observation, etc.), et mettre en place le matériel indispensable au soutien logistique (groupes électrogènes, matériel de transports et de transmissions, entre autres). On peut en fait considérer que la plupart des besoins relatifs au soutien à apporter pendant les trois à six premiers mois consécutifs à la création d'une mission sont des besoins opérationnels immédiats;

b) Phase d'élargissement de la mission. Une mission peut être élargie à la suite d'une modification sensible de son mandat, qui suppose une augmentation notable des effectifs, ou du lancement d'activités qui n'avaient pas été initialement prévues ou financées, telles que la surveillance d'élections, l'aide à la démobilisation, etc. Au cours de cette période, la mission connaît, bien que dans des proportions moindres, une dynamique analogue à celle de la phase de démarrage. Les besoins portent sur des biens et services similaires, à cette différence près qu'il s'agit de redéployer les contingents et de créer des avant-postes ou antennes supplémentaires bénéficiant de tous les services de soutien requis, ou d'apuyer des activités autres que celles menées lors de la phase du démarrage;

c) Phase de liquidation. Cette phase est déterminée par des décisions politiques qui sont souvent modifiées et les délais d'exécution sont limités. Il faut donc satisfaire dans des conditions d'urgence les besoins logistiques liés au rapatriement des contingents et du matériel appartenant à ceux-ci ou à l'ONU, ainsi qu'à la clôture des camps. Les biens et services à prévoir comprennent notamment des services d'expédition et de fret, l'affrètement d'avions, la mise à disposition de matériel de manutention et des services de transports terrestres.

7. On peut, en résumé, caractériser comme suit les besoins opérationnels immédiats : ils sont imprévisibles et difficiles à planifier ou à financer dans des délais satisfaisants, ils sont toujours urgents et le fait de ne pas les satisfaire à temps a des incidences opérationnelles ou financières fâcheuses.

Conclusion

8. Le Secrétaire général est convaincu que cette définition élargie des besoins urgents (ou des nécessités du service) contribuera à une véritable réforme des achats et facilitera la mise en oeuvre de la recommandation du Bureau des services de contrôle interne qui, dans son rapport A/52/813 du 5 mars 1998, a recommandé que des règles et procédures spéciales soient établies pour les cas d'urgence afin de doter le Département des affaires humanitaires des moyens nécessaires à ses activités de secours d'urgence et de régler les questions connexes concernant le personnel et les procédures de passation des marchés (annexe, par. 18). Cette recommandation vaut également pour les opérations de maintien de la paix et d'autres entités, comme indiqué dans le rapport en question et dans la résolution 52/226 A de l'Assemblée générale.

II. Directives relatives aux modalités d'appel d'offres

9. Dans son rapport pour l'exercice biennal terminé le 31 décembre 1995¹, le Comité des commissaires aux comptes avait noté avec préoccupation que l'on n'utilisait pas la procédure d'appel d'offres ouverte. L'Administration avait expliqué que la procédure ouverte était longue et coûteuse et devait donc être réservée à des cas particuliers. Le Comité estimait de son côté que les délais pouvaient être raccourcis en améliorant les méthodes de planification des achats et avait recommandé que la Division des achats établisse des directives détaillées concernant les modalités d'appel d'offres et portant sur tous les aspects des achats.

10. Chacun sait pertinemment que la Division des achats pourrait plus facilement planifier son travail et accroître l'efficacité et la productivité générale des activités d'achat si les bureaux demandeurs planifiaient ceux-ci plus à l'avance et présentaient leurs demandes à la Division avec un préavis suffisant. Cependant, étant donné la nature des opérations des Nations Unies, en particulier des missions de maintien de la paix, force est de reconnaître qu'il n'est pas toujours possible de prévoir les achats suffisamment tôt. La planification n'en est pas moins un aspect important de cette fonction et fait partie des activités abordées dans le cadre de l'action menée dans le domaine des services communs au Siège. Les modalités d'appel d'offres doivent être étudiées dans le contexte général de la réforme des achats, avec la participation des différents fonds et programmes intéressés. Il a donc été décidé de créer, à l'intérieur du Groupe de travail sur les achats de l'Équipe spéciale chargée des services communs, un sous-groupe qui examinera la question en vue de faire des recommandations. Ses travaux consisteront notamment à définir le cycle des procédures d'adjudication et les modalités des appels d'offres, de façon à donner aux directeurs de programme des principes directeurs pour la présentation de leurs demandes à la Division des achats.

11. Il est rappelé en conclusion que la réforme des achats n'est que l'un des éléments de la réforme générale et qu'une fois modifié, le processus devra continuer d'être amélioré, en vue d'atteindre les objectifs fixés en matière d'efficacité, d'obligation redditionnelle et de contrôle.

III. Révision des dispositions du Règlement financier et des Règles de gestion financière de l'ONU concernant les achats

12. En ce qui concerne le paragraphe 46 du rapport du Secrétaire général sur la réforme des achats (A/52/534) et le paragraphe 4 de la résolution 52/226 A, on notera qu'il n'est pas prévu de modifier le Règlement financier, mais de revoir les Règles de gestion financière relatives aux achats, que l'on s'efforcera de simplifier et de rendre plus claires, plus précises, plus accessibles et plus pratiques, en tirant les leçons de l'expérience acquise au cours des dernières années.

13. Avant de réviser les Règles de gestion financière, il convient de s'assurer que les nombreuses préoccupations exprimées récemment à la Cinquième Commission ont été prises en considération. Toute amélioration ou modification aurait des incidences financières à long terme pour l'ensemble du système des Nations Unies. Il est donc indispen-

sable que les services chargés des achats dans les différents fonds et programmes participent au réexamen des Règles de gestion financière. Enfin, comme celui-ci s'inscrit dans le cadre des initiatives relatives aux services communs et de la réforme de l'Organisation, il a semblé opportun de confier le soin d'examiner la question et d'en rendre compte à un sous-groupe du Groupe de travail sur les achats de l'Équipe spéciale chargée des services communs. Le Secrétaire général prévoit de présenter un rapport sur la question à l'Assemblée générale à sa cinquante-quatrième session.

Note

¹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante et unième session, Supplément No 5 (A/51/5), vol. I, sect. II, par. 101 à 103.*
