



Assemblée générale

Distr. générale
3 février 2016
Français
Original : anglais

Soixante-dixième session
Point 140 de l'ordre du jour
Corps commun d'inspection

Gestion et administration des marchés dans les organismes des Nations Unies

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale ses observations et celles du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination sur le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Gestion et administration des marchés dans les organismes des Nations Unies » (JIU/REP/2014/9).



Résumé

Le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Gestion et administration des marchés dans les organismes des Nations Unies » (JIU/REP/2014/9) analyse comment les organismes des Nations Unies gèrent ces marchés afin de mettre en évidence les bonnes pratiques et d'en partager les enseignements.

La présente note reflète les vues des organismes des Nations Unies quant aux recommandations formulées dans le rapport. Ces vues ont été regroupées sur la base des contributions des organismes membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, qui ont accueilli le rapport avec satisfaction et souscrit à certaines des conclusions qui y sont énoncées.

I. Introduction

1. Dans son rapport intitulé « Gestion et administration des marchés dans les organismes des Nations Unies » (JIU/REP/2014/9), le Corps commun d'inspection note que les organismes des Nations Unies passent des marchés se montant à plus de 16 milliards de dollars des États-Unis et analyse, afin de mettre en évidence les bonnes pratiques et d'en partager les enseignements, comment les organismes des Nations Unies gèrent ces marchés.

II. Observations générales

2. Les organismes des Nations Unies accueillent avec satisfaction le rapport du Corps commun d'inspection sur la gestion et l'administration des marchés dans les organismes des Nations Unies et constatent qu'une gestion appropriée des activités en lien avec les marchés est une exigence fondamentale d'une bonne gestion. Les organismes souscrivent à la plupart des conclusions et des recommandations figurant dans le rapport et nombre d'entre eux indiquent qu'ils entendent appliquer les enseignements tirés afin de renforcer les politiques et les procédures, selon que de besoin. Certains organismes ont fait valoir que sous l'angle du rapport coûts-avantages, il pourrait ne pas être judicieux d'appliquer intégralement toutes les recommandations.

3. Les petits organismes notent que plusieurs recommandations pourraient être difficiles à appliquer pour eux vu la taille limitée de leur service d'achats.

4. Certains organismes ont exprimé leur désaccord avec la proposition formulée au paragraphe 60, selon laquelle il faudrait revoir les mandats des comités des marchés pour étendre leur rôle en les chargeant du contrôle et du suivi au titre de la gestion postérieure à la passation des marchés. Le Secrétariat de l'ONU, par exemple, a fait observer que les mandats actuels avaient été définis sur la base du Règlement financier et des règles de gestion financière, dans lesquels il était clairement indiqué que le rôle des comités des marchés se situait avant la passation. Impliquer les comités des marchés dans la gestion après passation marquerait un changement majeur et nécessiterait sans doute un aménagement considérable de la composition de ces comités. Des organismes ont quant à eux exprimé une préoccupation plus fondamentale face à cette proposition, à savoir que les fonctionnaires en charge de l'exécution des marchés et leurs superviseurs étaient mieux placés pour exercer un contrôle que des comités d'examen dépourvus de tout pouvoir de décision et d'exécution. Un problème de conflit d'intérêts risquait en outre de se poser si l'on confiait le contrôle de l'exécution d'un marché aux membres mêmes du comité ayant recommandé la passation de ce marché.

III. Observations spécifiques sur les recommandations

Recommandation 1

Les organes délibérants des entités des Nations Unies devraient charger les chefs de secrétariat de leurs organismes respectifs d'actualiser les politiques, les procédures, les directives et les systèmes de suivi existants et, le cas échéant,

d'élaborer des outils spécifiques pour assurer une gestion efficace et efficiente des activités postérieures à la passation des marchés.

5. Les organismes notent que la recommandation 1 est adressée aux organes délibérants et appuient l'adoption et l'actualisation de « politiques, procédures, directives et systèmes de suivi pour assurer une gestion efficace et efficiente des activités postérieures à la passation des marchés », pareille démarche ne pouvant que renforcer les services d'achats dans tout le système des Nations Unies. Ils notent que cette démarche peut nécessiter l'élaboration de cadres réglementaires, l'affectation et la formation de responsables des marchés et la mise en place de mécanismes de contrôle plus efficaces. Cette démarche est susceptible d'entraîner des coûts supplémentaires pour un organisme, mais ces coûts peuvent être compensés en réalisant des économies et en évitant les pertes découlant d'une mauvaise gestion des marchés. Les coûts et avantages doivent toutefois être pris en considération et il pourrait être sage d'adapter les politiques en fonction des différents types de contrats.

Recommandation 2

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient inclure dans leur rapport annuel sur les contrôles internes une déclaration émanant des personnes ayant compétence en matière d'achats et de gestion des marchés certifiant que l'exécution des marchés s'est effectuée en pleine conformité avec les politiques, procédures et règles de l'organisme concerné.

6. Les organismes souscrivent à la recommandation 2 mais soulignent que la mesure ne sera efficace que si elle est vérifiable (par exemple, une affirmation étayée par une documentation adéquate) et est effectivement soumise à vérification. Les organismes indiquent en outre que cette mesure pourrait être étendue à d'autres domaines, comme le processus antérieur à la passation, mais qu'une certification général de contrôle interne pourrait être effectuée de manière à couvrir tous les domaines pertinents relevant de la gestion des marchés.

Recommandation 3

Les organes délibérants des entités des Nations Unies devraient charger les chefs de secrétariat de leurs organismes respectifs de mettre en place un système en vertu duquel les personnes désignées pour gérer les marchés après la passation sont informées par écrit des responsabilités et des obligations qui leur incombent lorsqu'elles gèrent un marché, et possèdent les qualifications requises pour gérer ce marché.

7. Notant que la recommandation 3 est adressée aux organes délibérants et sachant qu'il est nécessaire que les responsables des marchés possèdent les qualifications requises et acceptent les responsabilités et les obligations inhérentes à leurs fonctions, les organismes constatent que des processus d'exécution s'appuyant sur la soumission de notifications écrites semblent inefficaces sur le plan administratif et guère pratiques, en particulier dans des structures traitant un vaste portefeuille d'achats. Il faudrait donc procéder à une analyse coûts-avantages en vue de déterminer l'intérêt d'instituer un pareil système. De nombreux organismes font de plus observer qu'en général les responsabilités en matière de gestion des marchés sont spécifiées dans les descriptions d'emploi des membres du personnel concernés.

Recommandation 4

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient réévaluer les ressources financières et humaines nécessaires à la gestion des marchés après leur passation, compte tenu du volume, du montant, de la complexité et de la nature des marchés en cours et projetés, et décider quelles sont les structures d'appui optimales requises (structures centralisées ou décentralisées, par exemple) pour garantir le meilleur rapport qualité-prix et faire en sorte que les objectifs de l'organisme soient atteints.

8. Les organismes sont favorables à un examen des ressources et des procédures nécessaires pour une gestion efficace des marchés, y compris en termes de systèmes et de formation, comme prescrit dans la recommandation 4, et constatent qu'une gestion adaptée des activités liées aux marchés est fondamentale pour renforcer les procédures, les politiques et les systèmes d'achats. Tout ajustement jugé nécessaire suite à un tel examen ne pourrait toutefois être opéré que sous réserve de la disponibilité des fonds.

Recommandation 5

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient mettre en place en interne une formation spécifique à la gestion des marchés qui comporterait des volets obligatoires pour toutes les personnes gérant des marchés d'une ampleur, d'un montant et d'une complexité déterminés.

9. Les organismes sont d'accord avec la recommandation 5, mais notent que sa mise en œuvre serait subordonnée à la disponibilité des ressources et à une analyse coûts-avantages. Les organismes pensent en outre qu'il serait plus approprié d'adresser la recommandation 5 au niveau mondial aux entités des Nations Unies et soulignent qu'il pourrait ne pas être rentable pour les petits organismes de se doter de leurs propres programmes de formation à la gestion des marchés et qu'il pourrait donc être préférable pour eux de nouer des partenariats à cette fin avec d'autres organismes des Nations Unies ou de faire appel aux services de formation fournis par des entreprises commerciales en fonction de leurs besoins. Certains organismes estiment qu'il serait avantageux de faire de ce type de formation un volet obligatoire du « processus d'entrée en fonctions » des responsables des projets et des achats.

Recommandation 6

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient s'assurer que les supérieurs hiérarchiques des personnes qui gèrent des marchés intègrent des critères relatifs à cette activité dans l'appréciation annuelle du comportement professionnel des intéressés.

10. Les organismes souscrivent à la recommandation 6 et sont favorables à l'inclusion de critères relatifs à la gestion des marchés dans l'appréciation du comportement professionnel des fonctionnaires qui exercent des fonctions dont la gestion des marchés constitue un plan important.

Recommandation 7

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient veiller à ce que, pour les marchés portant sur un certain montant et présentant une certaine complexité, des plans de gestion des risques soient en place, couvrant

les activités postérieures à la passation des marchés. Ces plans devraient inclure des mesures visant à réduire les risques et désigner clairement les personnes responsables de l'application de telles mesures.

11. Les organismes souscrivent à l'esprit de la recommandation 7 et sont d'accord avec l'idée comme quoi les risques liés à des marchés complexes et portant sur de gros montants doivent être gérés de façon adéquate. Certains organismes déjà dotés de systèmes de gestion des risques d'entreprise disent voir mal en quoi introduire un nouveau dispositif officiel pour apprécier les risques liés aux marchés serait avantageux.

Recommandation 8

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient s'assurer qu'il existe au sein de leurs organismes respectifs un système permettant de documenter l'exécution par le fournisseur de ses obligations contractuelles et de faire rapport à ce sujet; ils devraient aussi déterminer les responsabilités pour ce qui est de veiller à l'exhaustivité du rapport sur la performance du fournisseur.

12. Les organismes reconnaissent l'intérêt qu'il y a à mesurer, à documenter et à faire rapport sur l'exécution par un fournisseur de ses obligations contractuelles, comme indiqué dans la recommandation 8. Ils notent qu'une telle capacité permet aux organismes de fournir des informations en retour objectives aux fournisseurs et d'instituer à leur intention des programmes d'amélioration afin qu'ils remédient aux carences signalées. Certains organismes font toutefois observer que la mise en œuvre de cette recommandation est conditionnée à la disponibilité des ressources.

Recommandation 9

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient mener une étude au sein de leurs organismes respectifs pour analyser les causes des modifications apportées aux marchés au-delà de certains seuils et mettre en évidence les failles systémiques qui contribuent aux accroissements de coûts et aux retards. Des mesures correctives devraient être prises pour remédier à ces failles.

13. Les organisations souscrivent globalement à la recommandation 9 et notent qu'elle appelle à renforcer les pratiques et capacités d'analyse internes en matière de gestion des marchés. Les organismes partagent dans l'ensemble l'avis comme quoi la haute direction devrait être régulièrement informée de la valeur totale de tous les marchés, de l'état d'avancement des différents marchés, de leur clôture, des dépassements de coûts, des litiges importants, etc., mais nombre d'entre eux jugent inutile de mener une étude du type préconisé dans la recommandation, surtout quand rien ne dénote de faille systémique dans les activités de gestion des marchés d'un organisme et eu égard au fait que les modifications à apporter à des marchés sont normalement soumises à un examen minutieux par les responsables de la gestion, y compris à un examen par les comités des marchés, ainsi qu'à une vérification interne et externe.

Recommandation 10

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient veiller à ce que, s'il y a lieu, des dommages et intérêts d'un montant approprié et d'autres recours soient prévus dans les clauses types des marchés et soient utilisés judicieusement afin de protéger les intérêts et les droits de leurs organismes respectifs.

14. Les organismes souscrivent à la recommandation 10 et considèrent que les mesures préconisées devraient être complétées par des instructions concrètes et détaillées sur les modalités d'application et d'imposition de la clause pénale et sur le bon fonctionnement du mécanisme en place pour sanctionner les fournisseurs défaillants.

Recommandation 11

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient augmenter les capacités de leurs systèmes informatiques existants tels que les progiciels de gestion intégrés, ou envisager d'autres systèmes spécialisés de gestion des marchés, pour appuyer les activités postérieures à la passation des marchés, en se fondant sur une analyse coûts-avantages et en tenant compte de la nécessité à laquelle répond une telle fonctionnalité.

15. La plupart des organismes souscrivent à la recommandation 11, mais plusieurs, en particulier ceux ayant un portefeuille restreint d'achats, estiment que les avantages d'une telle augmentation de leur système en place de planification des ressources de l'entreprise ou de l'introduction d'autres systèmes spécialisés de gestion des marchés ne seraient pas à la hauteur de leurs coûts.

Recommandation 12

Le Secrétaire général de l'ONU, agissant en sa qualité de Président du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination, devrait veiller à ce que les questions relatives à la gestion des marchés après leur passation soient inscrites à l'ordre du jour du Réseau achats du Comité de haut niveau sur la gestion et soient abordées dans le cadre des initiatives en cours visant à professionnaliser et harmoniser le processus des achats au sein du système des Nations Unies.

16. Les organismes soutiennent la poursuite du dialogue interinstitutions sur la gestion des marchés après leur passation, comme exposé dans la recommandation 12, mais tiennent à souligner que cette gestion ne relève pas uniquement de la fonction achats mais aussi des fonctions de gestion des marchés et des agents les assumant, qui sont souvent les destinataires des biens et services.