

**PRATIQUES ET PROCÉDURES
VISANT À UNE RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE
PLUS ÉQUITABLE
DES FOURNISSEURS DE BIENS ET DE SERVICES
POUR LES PROJETS DE COOPÉRATION TECHNIQUE**

par

Tunsala Kabongo

Corps commun d'inspection



Genève

1989

PRATIQUES ET PROCEDURES VISANT A UNE REPARTITION GEOGRAPHIQUE
PLUS EQUITABLE DES FOURNISSEURS DE BIENS ET DE SERVICES
POUR LES PROJETS DE COOPERATION TECHNIQUE

par Tunsala Kabongo
Corps commun d'inspection

TABLE DES MATIERES

<u>Chapitre</u>		<u>Paragrap</u> hes	<u>Page</u>
I.	RAPPEL DES FAITS ET EXPOSE DU PROBLEME	1 - 11	1
	a) Le problème	1	1
	b) Origine de l'étude	2	1
	c) Cadre de l'étude : examen récent de la question par les Nations Unies	3 - 6	1
	d) Thème central et méthodologie de l'étude ...	7 - 11	2
II.	EFFORTS ENTREPRIS PAR LE SYSTEME DES NATIONS UNIES EN VUE DE RESOUDRE LE PROBLEME	12 - 50	4
	a) Evolution de la politique générale	12 - 20	4
	i) Les principaux pays donateurs auxquels il est fait insuffisamment appel	13 - 16	4
	ii) Les pays en développement	17 - 20	5
	b) Situation concrète.....	21 - 49	5
	i) Evolution générale	21 - 43	5
	ii) Identification des sources d'approvisionnement	24 - 36	6
	iii) Mise au point d'une base de données statistiques fiables sur les achats ...	37	9
	iv) Décentralisation	38 - 39	9
	v) Préférence en matière de prix pour les biens et services achetés aux pays en développement	40 - 43	10
	vi) Règles et règlements financiers	44 - 45	11
	vii) Fixation d'objectifs	46 - 49	11
III.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	50 - 51	13

ANNEXE

GE.89-01693/7452N

I. RAPPEL DES FAITS ET EXPOSE DU PROBLEME

a) Le problème

1. Les organismes des Nations Unies effectuent traditionnellement la plus grande partie de leurs achats de biens et de services dans les pays industriels. Le système a tenté de redresser cette préférence en s'efforçant d'accroître les achats aux pays en développement et aux principaux donateurs dont les fournitures n'apparaissent pas à la hauteur de leur contribution globale aux programmes. Les résultats obtenus ont été limités.

b) Origine de l'étude

2. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a demandé au Corps commun d'inspection (CCI) d'envisager d'élaborer une étude sur la question. En réponse à cette demande, le CCI a décidé, en janvier 1988, d'inscrire à son programme de travail une étude intitulée "Pratiques et procédures visant à une répartition géographique plus équitable des fournisseurs de biens et de services pour les projets de coopération technique".

c) Cadre de l'étude : examen récent de la question par les Nations Unies

3. Quelques mois auparavant, à la quarante-deuxième session de l'Assemblée générale de l'ONU, la deuxième Commission s'était penchée sur la question qui était ainsi mise en avant dans la résolution à objet multiple de l'Assemblée sur les activités opérationnelles pour le développement (résolution 42/196 du 11 décembre 1987), en particulier aux paragraphes 27, 28 et 29 cités ci-après.

"27. Prie le Directeur général au développement et à la coopération économique internationale de consulter les pays bénéficiaires et les organismes de financement et d'exécution compétents des Nations Unies et de recommander des mesures novatrices, pratiques et efficaces propres à accroître substantiellement les achats effectués dans les pays en développement pour les activités opérationnelles du système des Nations Unies, en tenant compte de la nécessité d'appliquer pleinement les arrangements préférentiels en faveur de ces pays et d'utiliser au maximum les institutions et les entreprises nationales et en considérant dûment aussi les avantages comparatifs régionaux, conformément aux principes de l'appel à la concurrence internationale et de l'efficacité maximale;

28. Estime, à cet égard, qu'il convient d'améliorer sensiblement la base de données employée pour évaluer l'évolution des achats à l'échelle du système et prie le Directeur général de mettre au point, après avoir consulté les chefs de secrétariat des organismes concernés des Nations Unies, des propositions en vue d'appliquer des pratiques communes, dans l'ensemble du système, pour la collecte de l'information et l'établissement de rapports sur les achats effectués au titre d'activités opérationnelles, notamment au sujet de l'origine des experts et des formateurs ainsi que des sources de services et de matériel;

29. Affirme que tous les pays devraient avoir des possibilités égales de participer au processus utilisé par le système des Nations Unies pour les achats effectués au titre des activités opérationnelles, qu'il faudrait faciliter, en tant que de besoin, la diffusion d'informations sur les opérations d'achat, y compris sur les appels à la concurrence internationale, et sur les capacités et les offres des pays et que ces informations devraient être mises à la disposition de tous les pays intéressés, une action en ce sens étant de nature à faciliter l'augmentation souhaitée des achats auprès de toutes les sources, y compris les pays donateurs sous-utilisés;"

4. Peu après, en mars 1988, l'Administrateur du PNUD établissait un rapport (DP/1988/20) pour la trente-cinquième session du Conseil d'administration, dans lequel il traitait des mesures propres à accroître les achats aux pays en développement et aux principaux pays donateurs auxquels il est fait insuffisamment appel. Le rapport était complété par un document distinct fournissant les statistiques des achats en 1987. L'Administrateur avait établi ces deux rapports en application des décisions 87/19 du 18 juin 1987 et 87/46 du 19 juin 1987, du Conseil d'administration.

5. Ayant examiné le document DP/1988/20, le Conseil d'administration, par sa décision 88/20 du 1er juillet 1988, a demandé aux organismes des Nations Unies de continuer à fournir au Groupe des services d'achats interorganisations des renseignements statistiques complets sur leurs activités d'achat et de coopérer pleinement avec le Groupe en vue d'améliorer l'utilité de cette information. Le Conseil a réaffirmé également l'obligation de prendre des mesures concrètes pour assurer une répartition géographique équitable des achats, en faisant plus largement appel à des sources d'approvisionnement dans les pays en développement et les pays donateurs sous-utilisés, conformément au principe de l'appel à la concurrence internationale et au règlement du système des Nations Unies régissant les achats, et avec le maximum d'efficacité, en tenant dûment compte de l'application intégrale du traitement préférentiel en faveur des pays en développement.

6. Dans la décision connexe 88/21 du 1er juillet 1988, le Conseil d'administration a reconnu les efforts du Groupe des services d'achats interorganisations pour encourager les achats aux pays en développement, notamment en établissant des dossiers par pays qui donnent des renseignements sur les biens et le matériel que le système des Nations Unies pour le développement peut s'y procurer. Le Conseil a prié instamment le Groupe d'intensifier son assistance aux pays en développement qui souhaitent s'associer plus étroitement aux activités d'achat du système des Nations Unies.

d) Thème central et méthodologie de l'étude

7. Il ressort clairement de ce qui précède que la mission confiée au CCI coïncide avec la réaffirmation des mandats anciens et l'attribution de nouveaux mandats, alors que l'ensemble du système est incité à agir et le Directeur général au développement et à la coopération économique internationale se prépare à soumettre un rapport sur la question à la quarante-quatrième session de l'Assemblée générale. La démarche adoptée par le CCI résulte donc de tous ces facteurs.

8. Le document DP/1988/20 susmentionné du 15 mars 1988 est une présentation factuelle des efforts accomplis à cette date par le système des Nations Unies pour accroître les achats dans les pays en développement et les principaux pays contributeurs du PNUD que l'on estime ne pas fournir une part équitable des biens et services achetés par le Programme. Le document n'analyse toutefois pas ces mesures en vue d'évaluer tant leur efficacité que leur chance de succès. C'est ce qui sera tenté ici. Par ailleurs, l'auteur du présent rapport commente et, le cas échéant, évalue les méthodes adoptées depuis par les organisations et les nouvelles difficultés auxquelles elles ont pu se heurter. Il suggère certaines améliorations dans les secteurs critiques et présente des recommandations.

9. S'agissant de la méthodologie de l'étude, les réponses à un questionnaire adressé à toutes les institutions spécialisées et aux organismes du système ont fourni à l'Inspecteur des renseignements à jour sur les activités des organisations et les mesures qu'elles avaient prises.

10. Le taux de réponse au questionnaire a été satisfaisant et les idées et suggestions communiquées par cet intermédiaire se sont révélées précieuses.

11. L'Inspecteur s'est rendu auprès des organismes/bureaux des Nations Unies suivants : PNUD, y compris le Bureau des services d'appui aux projets, l'UNICEF, le Département de la coopération technique pour le développement (DCTD) de l'ONU et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Il s'est aussi rendu à la FAO, à l'OIT, à l'UIT, au CCI, à l'Unesco et à l'ONUDI. Ensemble, ces organismes effectuent environ 70 % des achats de biens et de services du système. L'Inspecteur les remercie sincèrement de leur contribution à l'étude.

II. EFFORTS ENTREPRIS PAR LE SYSTEME DES NATIONS UNIES
EN VUE DE RESOUDRE LE PROBLEME

a) Evolution de la politique générale

12. Cela fait plus de 30 ans que l'on est conscient de la préférence dont bénéficient les pays développés dans la fourniture de biens et de services au système des Nations Unies. Ce phénomène n'avait cessé d'être débattu dans les programmes ayant précédé le PNUD, le Programme élargi d'assistance technique et le Fonds spécial. A l'époque toutefois, aucune action systématique n'avait été entreprise de manière soutenue pour pallier le handicap des pays en développement ou des pays dont les contributions au Programme étaient jugées sous-employées.

i) Les principaux pays donateurs auxquels il est fait
insuffisamment appel

13. A la fin des années 60 et au début des années 70, le multilatéralisme et le PNUD bénéficiant d'un appui croissant, certains pays ont commencé à assumer une part plus importante du financement du Programme alors que le principal contribuant réduisait, relativement, la sienne. A la suite de cette modification dans la part des contributions, les pays développés (les principaux contributeurs du PNUD) ont pris conscience que la valeur monétaire des biens et des services qu'ils fournissaient aux programmes du PNUD n'était, en termes relatifs, pas à la hauteur de leur contribution globale au Programme.

14. Cette constatation a d'abord été provoquée par une accumulation des monnaies qui n'étaient ni directement ni entièrement convertibles (du moins dans la forme sous laquelle elles étaient versées au PNUD). Le PNUD se trouvait dès lors confronté à trois problèmes : premièrement, il accumulait des réserves de trésorerie qu'il était incapable d'utiliser intégralement (problème de gestion de trésorerie); deuxièmement, il n'employait pas de manière optimale ses ressources dans le but recherché - à savoir l'amélioration de la vie des peuples en développement; troisièmement, certains donateurs principaux ne bénéficiaient pas d'une part équitable, selon eux, des achats effectués pour exécuter le Programme.

15. Lorsque ces principaux contributeurs ont décidé d'accroître leurs contributions et d'assouplir les arrangements de convertibilité, ils savaient pouvoir contribuer par là à la solution des deux premiers problèmes. Le troisième devait cependant faire l'objet d'une initiative particulière. C'est ainsi que l'on a commencé à s'efforcer plus assidûment d'accroître le volume des achats aux pays qui constituent la majorité du groupe désormais intitulé comme celui des "principaux pays donateurs auxquels il est fait insuffisamment appel".

16. Les mesures prises en matière de gestion ont, semble-t-il, précédé celles des organes délibérants; en effet, l'Inspecteur a constaté que la première directive officielle en vue d'accroître les achats de biens et de services aux principaux pays donateurs auxquels il est fait insuffisamment appel ne datait que de 1985. Dans sa décision 85/39, le Conseil d'administration du PNUD priait en effet instamment le PNUD et les agents d'exécution d'accroître leurs efforts en vue d'améliorer la répartition géographique de leurs sources d'approvisionnement, notamment en s'adressant aux donateurs auxquels il est insuffisamment fait appel.

ii) Les pays en développement

17. Les pays en développement n'ont pas bénéficié du réajustement mentionné au paragraphe 15. En tant que groupe, ils étaient à l'origine considérés comme de simples bénéficiaires passifs de l'aide et non comme acteurs de leur propre développement. En outre, aucun problème de gestion de liquidités ne se posait à leur endroit, sauf dans un petit nombre de cas isolés. D'ailleurs, ces difficultés se sont aplanies lorsqu'elles ont été traitées à l'échelle du système.

18. Néanmoins, la prise de conscience, au niveau directif, que l'attention accordée à l'accroissement du volume des achats aux pays en développement était insuffisante est intervenue beaucoup plus tôt dans le contexte de la promotion de la coopération technique entre pays en développement (CTPD). L'accroissement des achats de biens et de services locaux était considéré comme l'une des mesures susceptibles de bâtir des sociétés économiques autonomes.

19. La première décision du PNUD à cet égard remonte à 1976, année au cours de laquelle le Conseil d'administration a prié les organisations participantes et chargées de l'exécution de coopérer pleinement avec l'Administrateur du Programme, en vue de donner une forme concrète à la coopération technique entre pays en développement, et de s'attacher particulièrement à acheter de l'équipement et du matériel dans ces pays (décision 76/9). Dans la même décision, le Conseil reconnaissait aussi qu'il importait de disposer de données fiables et recommandait pour ce faire à l'Administrateur de prendre les mesures nécessaires pour inclure dès que possible dans le système de référence et d'échange de renseignements des renseignements appropriés sur les fabricants de matériels des pays en développement. Le Conseil d'administration a ensuite adopté d'autres décisions sur la question ou à ce propos : décisions 77/17, 77/42 et 80/46.

20. Au niveau de la politique générale, il existe donc depuis 13 ans une directive en vue d'accroître les achats aux pays en développement, même si elle a été adoptée indirectement à propos de la promotion de la coopération technique entre pays en développement.

b) Situation concrète

i) Evolution générale

21. Entre 1975 et 1987, la part des achats aux pays en développement aurait été multipliée par huit, passant de 2,5 % à environ 20 %, tandis que celle des principaux pays donateurs auxquels il est insuffisamment fait appel aurait avoisiné 11 % en 1987. D'après les organisations, ce progrès n'a pas été facile. Selon elles, leurs efforts se sont heurtés à des contraintes réelles que l'Administrateur avait d'ailleurs mentionnées, s'agissant des pays en développement, au Conseil d'administration dans le document DP/1987/19 (voir l'annexe). S'agissant des principaux donateurs auxquels il est fait insuffisamment appel, elles citent comme difficultés particulières des prix non concurrentiels et la non-réponse des fournisseurs aux appels d'offres. Les Etats Membres demeurent toutefois insatisfaits des résultats obtenus jusqu'à présent. Toute une panoplie de mesures ont été prises ces trois ou quatre dernières années en vue de remédier à la situation.

22. Les Etats Membres savent à présent parfaitement que, d'une certaine façon, l'ensemble du système des Nations Unies est passé consciemment à l'action. Il pourrait être tentant de laisser les choses se dérouler et d'attendre les résultats, mais il est nécessaire d'analyser et de suivre constamment les mesures actuellement adoptées afin d'axer au maximum les efforts sur les domaines clés et de veiller à ne pas gaspiller le temps, l'énergie ni l'argent sur des secteurs moins productifs. A cette fin on évaluera les différentes mesures prises et l'on identifiera celles qui méritent une attention prioritaire.

23. Pour atteindre son objectif, le système a suivi un certain nombre de voies, tant directes qu'indirectes. Les mesures adoptées sont maintenant connues car elles ont été décrites dans le document DP/1988/20 et dans un rapport que l'Administrateur du PNUD doit présenter au Conseil d'administration à sa trente-sixième session. Plusieurs actions importantes méritent toutefois que l'on s'y attarde.

ii) Identification des sources d'approvisionnement

24. Par son Conseil d'administration et son Groupe des services d'achats interorganisations, le PNUD a été à la fois le moteur et le catalyseur de l'évolution du système dans plusieurs domaines. L'identification des sources d'approvisionnement (et des fournitures) dans les pays en développement en est l'un des principaux puisqu'on estime que le manque de renseignements de ce type est un obstacle à l'accroissement des achats à ces pays. L'Inspecteur estime possible de rassembler au cours des quatre prochaines années des données sur les fournitures concernant de 15 à 20 pays, de les organiser et de les stocker dans une banque de données à laquelle les fonctionnaires chargés des achats et les autres utilisateurs auraient facilement accès. Il a été impressionné par les catalogues établis jusqu'à présent et dont l'intérêt ne se limite pas aux achats du système des Nations Unies puisqu'ils peuvent être également utilisés par les gouvernements dans leurs efforts de promotion des exportations et par les organisations d'aide, notamment les ONG.

25. On peut contester le choix des pays, comme d'ailleurs tout choix qui a été fait, mais l'Inspecteur est sensible à la reconnaissance pratique de la diversité de la capacité des pays en développement et, du point de vue de la gestion, il est raisonnable de limiter le nombre des pays et d'établir des pays cibles.

26. L'Inspecteur approuve une telle initiative et reconnaît qu'elle devrait donner de bons résultats à moyen et à long terme, mais il estime que dans l'immédiat, on pourrait obtenir davantage de résultats en exploitant les données actuelles de manière plus intensive. Par exemple, nul doute que le Groupe ainsi que les fonctionnaires chargés des achats savent que les pays en développement disposent d'un bon nombre d'articles d'usage courant qui continuent à être achetés aux pays développés pour diverses raisons et qui pourraient faire l'objet d'une enquête en vue d'être achetés, à terme, aux premiers. On peut citer à cet égard les véhicules, le matériel de bureau, le matériel et les outils de construction. Une telle approche devrait produire des résultats plus rapides et être moins coûteuse. Dans l'immédiat, il serait donc préférable de recenser des produits dispendieux (voire de moindre valeur) et d'en réserver l'achat aux pays en développement plutôt que de rechercher ce qui est produit. Une recherche trop extensive des sources d'approvisionnement

est peut-être politiquement opportune mais n'est pas rationnelle au plan économique. L'élargissement du champ géographique n'entraînerait pas nécessairement un accroissement du volume total des achats aux pays en développement.

27. L'Inspecteur n'est pas certain que les données actuelles sont suffisamment exploitées, aussi juge-t-il d'abord nécessaire de tirer pleinement parti de l'information disponible. Des objectifs pourraient être ensuite fixés pour les produits ainsi que pour les pays fournisseurs.

28. La nécessité d'observer une certaine mesure dans l'identification des sources d'approvisionnement est due aussi à une autre raison. L'offre (c'est-à-dire, ici, les fournitures transmises par les organisations) importe peu, c'est une évidence, 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. A cet égard, l'Administrateur a déclaré ce qui suit dans son rapport DP/1988/20 :

"Certaines organisations ont indiqué que les gouvernements bénéficiaires n'acceptaient qu'avec réticence pour leurs projets des apports d'autres pays en développement. Cette résistance... constitue un obstacle qu'il faut surmonter si l'on veut que les efforts des organisations donnent les résultats souhaités" (paragraphe 11);

"Il est regrettable... que les responsables gouvernementaux de certains pays en développement préfèrent souvent, même si cela leur coûte plus cher, effectuer les achats dans les pays industrialisés traditionnels parce qu'ils pensent y trouver des produits de meilleure qualité" (paragraphe 12);

"Il est intéressant de noter que les agents d'exécution comme les représentants résidents indiquent qu'ils se heurtent à une résistance de la part des pays en développement eux-mêmes, s'agissant des achats de biens et de services dans d'autres pays en développement" (paragraphe 13).

29. Deux ans auparavant, dans un rapport analogue (DP/1986/24), l'Administrateur avait attiré l'attention sur le fait que "certains gouvernements de pays en développement, souvent encouragés par le personnel international affecté aux projets, donnent la préférence aux produits et aux services fournis par les pays développés qu'ils jugent plus perfectionnés" (paragraphe 5 a)).

30. Ces nombreuses citations mettent, semble-t-il, en question la priorité accordée à l'identification des sources d'approvisionnement sur une stratégie orientée vers la demande, comme moyen d'accroître les achats aux pays des groupes cibles. Etant donné ce que l'on vient de dire au sujet des obstacles psychologiques, il paraît bon de poser les deux questions suivantes : l'identification - à un coût non négligeable - fait-elle naître une demande ? Les gouvernements réticents changeront-ils leur attitude, comme par magie, lorsqu'on leur aura présenté un catalogue des biens et services disponibles dans tel ou tel pays en développement ?

31. De toute évidence, la réponse à ces deux questions est négative. Il semblerait donc prudent en termes de temps, d'argent et d'énergie, 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. S'ils n'y parviennent pas, les causes de cet échec devraient être soigneusement étudiées et portées à l'attention du Comité de haut niveau pour l'examen de la coopération technique entre pays en développement en vue de déterminer si le jeu en vaut la chandelle.

32. Un Etat Membre qui bénéficie d'un projet de coopération technique peut influencer le choix des fournisseurs. Ceci vaut aussi bien pour les projets exécutés par les gouvernements que pour ceux qui relèvent des institutions spécialisées. C'est pourquoi, si l'on ne parvient pas à persuader les décideurs dans ce domaine qu'un changement des habitudes d'achat serait, à terme (en encourageant l'autonomie), dans l'intérêt de leur pays et des pays en développement en général, l'Inspecteur est convaincu que la bataille est perdue avant d'avoir été engagée.

33. Il convient de souligner qu'il ne s'agit pas simplement d'un changement de comportement ou de mentalité. D'une manière générale, les gouvernements avancent, et ils n'ont pas toujours tort, que :

- la qualité du matériel en provenance des pays en développement n'est pas aussi souvent qu'il serait souhaitable à la hauteur de celle des équipements acquis dans les pays développés;
- l'incertitude entoure souvent les garanties concernant ce matériel;
- les pays en développement qui fournissent le matériel assurent rarement un service après vente et des pièces détachées;
- il est difficile d'acquérir rapidement les biens dans les pays en développement et les délais de livraison sont rarement tenus en raison des difficultés de transport entre pays en développement.

34. Il n'est pas possible d'écarter d'un revers de main de telles critiques, lorsqu'elles sont justifiées. Les représentants des organisations et les représentants résidents doivent, en collaboration, chaque fois que cela est nécessaire, dissiper les craintes des gouvernements en leur démontrant, preuves à l'appui, que dans le cas considéré, elles sont infondées. L'Inspecteur pense que c'est la meilleure solution et peut-être la seule. C'est peut-être la plus difficile car elle ne fait pas appel à des généralités ni aux sentiments de solidarité entre pays en développement, encore que ce dernier point ne doive pas être négligé. Il faut aussi se montrer suffisamment persuasif pour convaincre les responsables nationaux des projets que, lorsque le matériel est un élément clé de ceux-ci, son achat dans les pays en développement ne sera pas source d'échec, échec pour lequel ils pourraient être, à tout le moins, critiqués.

35. L'Inspecteur recommande donc que le PNUD et les secrétariats des agents d'exécution, en collaboration avec leurs représentants sur le terrain, élaborent une stratégie commune dans la ligne de ce qui précède et la mettent en application s'ils veulent accroître leurs achats aux pays en développement.

36. Il estime que la responsabilité de la situation décrite précédemment n'incombe pas entièrement aux gouvernements (en la personne des responsables nationaux des programmes). Lors du choix final de la source du matériel, les directeurs internationaux de projet exercent une profonde influence qui doit être reconnue en tant que telle. Ce rôle est mentionné dans la citation du paragraphe 29, mais il est sous-estimé. Il faut admettre que le personnel international est plus facilement séduit par les produits, les équipements et les services des pays développés, notamment pour des raisons de familiarité. Néanmoins, ce personnel a acquis au cours des ans une très riche expérience dans différents pays en développement, qu'il peut mettre à profit pour choisir des produits ayant les qualités voulues et provenant de ces pays. L'Inspecteur pense donc qu'il faut accorder une plus grande attention à l'influence des agents internationaux engagés au titre de projets, ainsi que du personnel technique du siège, sur le choix du matériel. C'est au plus haut niveau que les organisations doivent s'occuper de la question.

iii) Mise au point d'une base de données statistiques fiables sur les achats

37. Le Groupe des services d'achats interorganisations a été chargé de coordonner cette entreprise très importante. L'Inspecteur croit comprendre que certains agents d'exécution ont eu jusqu'à présent du mal à se conformer à la décision 87/19 du Conseil d'administration du PNUD (qui faisait écho à la résolution 39/220 de l'Assemblée générale) aux termes de laquelle le Conseil leur demandait de veiller à ce que les données statistiques qu'ils communiquent indiquent le pays d'achat et le pays d'origine ainsi que l'origine des fonds. L'Inspecteur est conscient des nombreux obstacles à surmonter mais des solutions sont en vue. Il souhaite les voir rapidement aboutir car, si la collecte et la publication des données statistiques ne peuvent en elles-mêmes influencer sur le volume des achats aux pays développés ou aux pays en développement, des données cohérentes et régulièrement communiquées sont susceptibles de faire apparaître les tendances qui influencent directement l'objectif d'achat recherché.

iv) Décentralisation

38. De nombreux agents d'exécution ont relevé le montant des achats que leurs bureaux extérieurs peuvent effectuer sans approbation préalable du siège.

39. Depuis plusieurs années, le CCI préconise d'accorder des pouvoirs et des responsabilités plus étendus aux bureaux extérieurs. Il pense qu'il s'agit là d'un moyen d'accélérer le processus décisionnel et d'accélérer l'action au niveau des opérations. L'Inspecteur accueille donc avec satisfaction une telle mesure qui aura certainement pour effet de permettre une livraison plus ponctuelle des biens et des services sur le chantier, à moindre risque. Il souhaite toutefois formuler deux observations. Premièrement, si l'autorisation accordée aux bureaux extérieurs d'accroître le volume de leurs achats est susceptible d'augmenter la valeur monétaire des biens et services achetés dans les pays en développement, elle ne se traduira pas nécessairement par une progression du volume des biens et services achetés aux pays en développement. En effet, il s'agit là de la question du "pays d'origine" mentionnée précédemment à propos des données statistiques. Deuxièmement, il se peut que les prix de tels biens et services dans les pays en développement (en particulier lorsque la part des éléments d'origine étrangère est importante)

soient beaucoup plus élevés que ceux pratiqués dans le cadre d'autres arrangements possibles. En conséquence, il convient de suivre de près cet assouplissement encourageant et bienvenu du contrôle central eu égard à un éventuel coût superfétatoire pour les programmes.

v) Préférence en matière de prix pour les biens et services achetés aux pays en développement

40. Dans le cadre du mandat de la CTPD, le Conseil d'administration, dans sa décision 77/42 du 30 juin 1977, priait l'Administrateur, les organisations des Nations Unies participantes et chargées de l'exécution et les commissions économiques régionales d'accepter, avec l'approbation du pays bénéficiaire et au titre d'un traitement préférentiel en faveur des pays en développement, de payer jusqu'à 15 % plus cher les achats locaux de matériel et de fourniture fabriqués localement dans un pays en développement (par. 18). Neuf ans plus tard, le Conseil d'administration a souligné que les agents d'exécution devraient appliquer la pratique consistant à payer jusqu'à 15 % plus cher les achats effectués dans les pays en développement pour tous les projets financés par le PNUD (par. 4 de la décision 86/25 du 27 juin 1986).

41. L'Inspecteur n'a pas pu déterminer clairement dans quelle mesure les agents d'exécution se sont sérieusement efforcés d'appliquer les décisions précitées. Il lui a toutefois semblé que les résultats n'étaient pas encourageants.

42. L'Inspecteur a cru comprendre que les gouvernements des pays bénéficiaires ont regimbé devant le supplément de coût de 15 %. Cela n'est pas surprenant. S'il est vrai que ces gouvernements préfèrent, pour quelque raison que ce soit, les biens et services produits dans les pays industriels et, on l'a vu au paragraphe 28, sont disposés à les payer plus cher, on peut à bon droit se demander pourquoi ils seraient prêts à payer plus cher des biens et des services qu'ils ne souhaitent en tout état de cause pas acquérir. Dans ces conditions, le traitement préférentiel ne semble pas devoir avoir grand effet.

43. L'autorisation donnée par le Conseil d'administration de payer jusqu'à 15 % plus cher les achats effectués dans les pays en développement est parfaitement logique s'il s'agit de favoriser les pays en développement fournisseurs. Mais si l'on regarde l'autre face du problème, elle ne va pas sans difficulté dans le système actuel de financement des programmes aux termes duquel le coût intégral des biens et services, y compris le surcoût de 15 %, est imputé au budget du pays bénéficiaire. Si l'on veut donc que le système de préférence en matière de prix ait quelque chance de réussite et cesse d'avoir un effet dissuasif, il est nécessaire d'introduire une nouvelle mesure. Dans le cas des projets du PNUD, il est indispensable de ne pas grever le budget du projet considéré et d'imputer ailleurs le supplément de prix. Sinon, le traitement préférentiel ne peut qu'échouer. Par conséquent, si le Conseil d'administration du PNUD estime que la formule mérite d'être maintenue, comme l'estime l'Inspecteur eu égard aux objectifs de la CTPD, on pourrait choisir l'une des possibilités de financement suivantes :

- débiteur un compte de réserve courant, adapté à la situation, au besoin en élargissant les dispositions qui le régissent;

- créer une réserve spéciale en débitant les ressources générales du Programme au début de chaque nouveau cycle quinquennal des CIP;
- débiteur les ressources générales du Programme à la fin de chaque exercice financier ou à la fin de chaque cycle des CIP.

Bien entendu, d'autres solutions sont peut-être possibles que l'Inspecteur ignore.

vi) Règles et règlements financiers

44. L'Inspecteur a également appris que les organisations s'estiment désavantagées par l'application du traitement préférentiel qui est en contradiction avec leurs règles et règlements financiers. Il comprend difficilement pourquoi il devrait en être ainsi puisque les règles et règlements financiers prévoient normalement des exceptions ou des modifications, notamment à l'appel d'offres concurrentiel. Par exemple, l'ONU prévoit huit exceptions générales dans le cas des avis d'appels d'offres. De plus, dans sa résolution 32/182 du 19 décembre 1977, l'Assemblée générale avait prié l'Administrateur du PNUD et les chefs de secrétariat des organisations participantes et chargées de l'exécution de proposer à l'approbation des divers organes intergouvernementaux intéressés, selon qu'il conviendrait, les changements à apporter aux règles, règlements, procédures et pratiques suivis pour recruter les experts et les consultants, placer les boursiers, passer des contrats de sous-traitance et acheter du matériel et des fournitures, en vue de tirer pleinement partie des ressources qui existent dans les pays en développement (par. 4).

45. L'Inspecteur suggère d'éliminer tout obstacle qui pourrait subsister à la réalisation des objectifs précités en modifiant les règles et règlements financiers; une telle modification pourrait émaner des chefs de secrétariat des organisations, lorsque cela est possible, ou de leurs organes délibérants.

vii) Fixation d'objectifs

46. L'Inspecteur a été particulièrement frappé par le fait que les agents d'exécution ne se fixaient généralement pas d'objectifs. Il a également été surpris que le système ne s'était jamais assigné un but global mais continuait à considérer de manière abstraite l'accroissement des achats aux sources voulues.

47. Si l'Inspecteur mentionne ce fait, c'est que, on l'a vu au paragraphe 21, en 1987, les parts des achats aux pays en développement et aux pays auxquels il est insuffisamment fait appel représentaient respectivement 20 et 11 %. Si la progression enregistrée pour atteindre le volume actuel d'achat est insuffisante, quel est le niveau qui doit être considéré comme souhaitable ? Quel objectif le système doit-il se fixer ? Est-il prêt à procéder à une réduction spectaculaire de la part relative des pays développés au profit des pays en développement ?

48. A cet égard, l'Inspecteur a été particulièrement heureux d'apprendre que le Conseil du développement industriel de l'ONUDI avait adopté à sa quatrième session, en octobre 1988, la décision suivante :

"d. A demandé au Directeur général d'avoir recours dans toute la mesure du possible aux experts, aux services et aux équipements des pays en développement dans les projets de coopération technique de l'ONUDI, afin d'accroître de manière substantielle - à au moins 25% - la part de ces pays dans les marchés conclus et les équipements achetés par l'Organisation, le plus rapidement possible." (IDB.4/Dec.15).

49. L'Inspecteur estime que l'Assemblée générale de l'ONU et/ou le Conseil d'administration du PNUD devraient fixer des objectifs réalistes, tant pour les pays en développement que pour les principaux pays donateurs auxquels il est fait insuffisamment appel. Ces buts devraient être périodiquement réexaminés. Chaque organisation s'en inspirerait pour se fixer des objectifs individuels adaptés à sa situation particulière. A l'intérieur de son objectif global pour les pays en développement, chaque organisation pourrait envisager d'établir des objectifs régionaux. Les chefs de secrétariat seraient priés de rendre compte périodiquement des progrès accomplis à leurs organes directeurs.

III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

50. Si l'on veut accélérer la réalisation de l'objectif général du système, il est nécessaire d'adopter immédiatement les mesures décisives suivantes :

- Premièrement, l'objectif général doit être défini et quantifié afin de servir de référence pour le système qui, ayant mis au point et adopté la tactique la plus appropriée, pourra s'efforcer de l'atteindre.

L'Assemblée générale et/ou le Conseil d'administration du PNUD devraient fixer des objectifs d'achat particuliers, tant pour les pays en développement que pour les principaux pays donateurs auxquels il est fait insuffisamment appel (par. 46 à 49). RECOMMANDATION UN;

- Deuxièmement, les efforts doivent être principalement axés sur la demande. Les gouvernements, le personnel international et les responsables nationaux de projets doivent modifier leur attitude à l'égard des biens et des services en provenance des pays en développement.

Le PNUD et ses agents d'exécution devraient mettre au point une stratégie conjointe visant à modifier les attitudes des gouvernements et du personnel international affecté aux projets comme il est dit au paragraphe 34 (par. 28 à 35). RECOMMANDATION DEUX;

- Troisièmement, un certain nombre de produits d'usage courant devraient être immédiatement sélectionnés et un objectif d'achat devrait leur être assigné (par. 26 et 27). RECOMMANDATION TROIS;
- Quatrièmement, les chefs de secrétariat des organisations devraient réaffirmer leur engagement à l'égard de l'objectif établi et le faire savoir aux personnes directement responsables, en particulier au personnel technique des départements organiques du siège et aux agents internationaux affectés aux projets, qui peuvent, les uns comme les autres, influencer directement sur les achats, ainsi qu'aux fonctionnaires chargés des achats (par. 36). RECOMMANDATION QUATRE ;
- Cinquièmement, les agents d'exécution doivent inclure dans leurs bases de données des renseignements sur le pays d'origine des biens et des services achetés. De tels renseignements devraient être obtenus régulièrement auprès des fournisseurs dans le cadre de la procédure d'achat (par. 37). RECOMMANDATION CINQ.

51. Ces cinq mesures essentielles seraient complétées par d'autres actions importantes mais moins urgentes. Plusieurs d'entre elles sont en cours ou ont été suggérées à l'Inspecteur.

- L'établissement de catalogues de fournitures par pays devrait se poursuivre.
- Les représentants sur le terrain, les conseillers techniques principaux, les directeurs de projet et les directeurs nationaux devraient s'efforcer en permanence de découvrir des sources d'approvisionnement dans les pays en développement.

- Il faudrait continuer à organiser des réunions et des séminaires d'information et de formation à l'intention des fournisseurs potentiels.
- Les descriptifs de projet pourraient préciser le matériel à acheter aux groupes cibles.
- Il faudrait encourager le développement des contacts et de la coopération entre les organismes du système et les chambres de commerce, les organisations professionnelles, etc.
- Les bureaux d'achat devraient participer à la formulation du projet au lieu d'intervenir après la signature du document.
- Dans la mesure du possible, les appels d'offres devraient être adressés aux fournisseurs des groupes cibles qui devraient être également pris en compte dans les comparaisons de prix.

ANNEXE

Obstacles aux achats aux pays en développement */

"Les initiatives prises pour augmenter les achats aux pays en développement se heurtent aux difficultés suivantes, les unes étant le fait du système des Nations Unies et les autres celui des pays en développement :

- a) De la part du système des Nations Unies, une mauvaise connaissance des organisations d'études techniques compétentes et expérimentées et des fabricants et vendeurs fiables dans les pays en développement et des difficultés à les recenser;
- b) L'esprit routinier, les préjugés et l'inertie du personnel international affecté aux projets et des fonctionnaires chargés des achats habitués à certains types de matériel et services provenant de sources bien précises et le peu d'enthousiasme qu'ils éprouvent à faire appel à des sources encore inconnues dans les pays en développement;
- c) De la part des fournisseurs des pays en développement, une expérience limitée de la procédure à suivre pour les soumissions;
- d) De la part de certains fournisseurs des pays en développement, le peu d'intérêt marqué pour l'exportation, compte tenu de la taille des marchés locaux, de la structure des prix intérieurs et/ou des prescriptions en matière de contrôle de la qualité;
- e) Dans les pays en développement, le manque de renseignements sur les possibilités de fourniture de matériel et de services qu'offrent les projets exécutés par le système des Nations Unies;
- f) Dans les appels d'offres de services, l'exigence d'une expérience internationale, régionale ou nationale que n'ont pas forcément les soumissionnaires des pays en développement, les éliminant des contrats proposés et les privant du même coup de l'expérience nécessaire pour l'avenir;
- g) La médiocrité de l'infrastructure et la cherté des transports qui font obstacle à une circulation rapide et économique des biens entre pays en développement;
- h) L'instabilité du contenu de l'élément "matériel" des projets, reflétant leur haute technicité;
- i) Dans certains pays en développement, la préférence donnée aux biens et services provenant de pays développés ou au maintien des sources traditionnelles;
- j) Les considérations touchant la normalisation, les garanties, le démarrage, la formation et les services après-vente, y compris les accords à long terme de livraison de pièces de rechange, qui parfois excluent la participation de fournisseurs et fabricants de pays en développement."

*/ Source : DP/1987/19, paragraphe 7.
