

PRATIQUES EN MATIÈRE D'ACHATS DANS LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES

Document établi par

Muhammad Yussuf

Corps commun d'inspection



**Genève
2004**

PRATIQUES EN MATIÈRE D'ACHATS DANS LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES

Document établi par

Muhammad Yussuf

Corps commun d'inspection



**Genève
2004**

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Sigles		iv
RÉSUMÉ: OBJECTIF, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS		v
INTRODUCTION	1 – 7	1
I. VUE D'ENSEMBLE	8 – 21	3
A. Valeur globale des achats et tendances constatées	9	3
B. Répartition des activités d'achat.....	10 – 12	3
C. Marchés passés dans les pays de programme.....	13 – 16	5
D. Services et articles communs et spécialisés.....	17 – 20	8
E. Principaux clients	21	9
II. COÛT-EFFICACITÉ DES SERVICES D'ACHAT	22 – 32	10
III. FORMATION	33 – 39	15
IV. COOPÉRATION ET COORDINATION	40 – 72	17
A. Politiques.....	40 – 47	17
B. Mécanismes.....	48 – 72	19
V. ACHATS ÉLECTRONIQUES	73 – 85	27
A. État d'avancement	73 – 78	27
B. Potentiel.....	79 – 81	28
C. Obstacles	82	30
D. Voie à suivre	83 – 85	31
VI. CRÉATION ET RENFORCEMENT DES CAPACITÉS	86 – 93	34
A. Exposé du problème	86 – 92	34
B. Nouvelle orientation.....	93	35

LISTE DES TABLEAUX

1. Comparaison des volumes d'achats effectués en 2002 par les entités des Nations Unies, les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)	4
2. Services ou articles communs ou spécialisés achetés en 2002 par le système des Nations Unies.....	7
3. Coût-efficacité des services d'achat en 2002.....	11
4. Avantages des achats publics électroniques.....	30
5. Obstacles aux achats électroniques dans le système des Nations Unies.....	30

LISTE DES FIGURES

1. Montant total des achats de biens et de services, 1998-2002.....	3
2. Marchés passés dans des pays de programme	6
3. Pourcentage d'achats en provenance de pays en développement	7

SIGLES

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BSCI	Bureau des services de contrôle interne
CAC	Comité administratif de coordination (maintenant CCS)
CCI	Corps commun d'inspection
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CCS	Conseil de coordination des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCLM	Comité de haut niveau sur la gestion (organe du CCS)
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IAPSO	Bureau des services d'achats interorganisations
IAPWG	Groupe de travail des achats interorganisations
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUG	Office des Nations Unies à Genève
ONUN	Office des Nations Unies à Nairobi
ONUV	Office des Nations Unies à Vienne
PAM	Programme alimentaire mondial
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SCA	Service commun d'achats
TIC	Technologies de l'information et des communications
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau de l'ONU pour les services d'appui aux projets
UPU	Union postale universelle

RÉSUMÉ: OBJECTIF, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

OBJECTIF: Déterminer les possibilités de rationaliser et de rendre plus efficaces les procédures d'achat du système des Nations Unies, en particulier en augmentant la productivité, en améliorant la coopération et la coordination et en mettant à profit les innovations technologiques.

PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

1. L'examen des services d'achats du système des Nations Unies et des pratiques dans ce domaine auquel a procédé l'Inspecteur amène celui-ci à constater qu'il s'agit-là d'une activité qui, d'administrative et de relativement obscure qu'elle était, s'est transformée au cours des 10 dernières années en une fonction sous les feux des projecteurs et qui est, financièrement, à haut risque. En 2002, les marchés qui ont été passés se sont chiffrés à quelque 4,6 milliards de dollars des États-Unis, soit 37 % des ressources tant ordinaires qu'extrabudgétaires des organisations. Au Siège de l'ONU, la croissance des opérations s'est accompagnée d'un programme de réforme de la fonction achats, prescrit par l'Assemblée générale et guidé par elle depuis le milieu des années 90. Ce programme a été complété par le renforcement des arrangements sur les achats au titre des services communs qui lient l'Organisation et ses fonds et programmes établis à New York. Si ces mesures ont, jusqu'à un certain point, contribué à une rationalisation des procédures au Siège de l'ONU, elles n'ont pas encore eu d'effets perceptibles dans d'autres grands lieux d'affectation, dans les bureaux extérieurs et au sein de la collectivité que constituent les membres du Groupe de travail des achats interorganisations (IAPWG). Ces questions et d'autres qui s'y rattachent sont abordées dans l'introduction du rapport et les sections consacrées à une vue d'ensemble, qui débouchent sur la conclusion qu'il s'impose de rationaliser, surtout pour ce qui est de l'achat d'articles d'utilisation commune, et qu'il faut que les organismes «externalisent» entre eux davantage les activités d'achat afin de réduire les doubles emplois et la concurrence entre services concernés.

2. Le chapitre II porte sur une question fondamentale: le coût-efficacité des services d'achat du système. Une analyse des effectifs et du coût de ces services par rapport à leur volume annuel d'activité montre, par exemple, que la productivité moyenne du personnel est très variable d'un organisme à l'autre et qu'elle diffère dans des proportions que ne justifient peut-être pas les spécificités constitutionnelles ou structurelles respectives. L'Inspecteur en conclut que l'IAPWG, seule instance en matière de marchés qui réunisse pratiquement tous les organismes, n'a jusqu'à présent pas fait grand-chose pour élaborer des indicateurs de résultat ou des modèles d'efficacité et de qualité sur lesquels puissent s'appuyer les fonctionnaires chargés des achats du système des Nations Unies et pour accorder l'attention particulière qu'il faudrait aux services d'achat sur le terrain et à leurs pratiques. Répondant aux injonctions de l'Assemblée générale concernant la nécessité d'évaluer l'efficacité de la fonction achats, l'Inspecteur examine quelques-uns des moyens qu'il conviendrait d'adopter pour y parvenir.

3. Aux faiblesses que l'on vient de mentionner en ce qui concerne la modernisation de la fonction achats fait pendant, comme on le verra au chapitre III, l'attribution de ressources financières infimes pour la formation des fonctionnaires, qui comptent en moyenne pour plus de 95 % dans les frais généraux qu'occasionne leur activité et constituent donc le principal facteur de résultat en matière de productivité et de qualité. Bien que la nécessité de former ce personnel revienne comme un leitmotiv dans les résolutions de l'Assemblée générale relatives à la réforme des achats à l'ONU et que, sur ce plan, la Division des achats ait apporté des améliorations, la formation au niveau interorganisations se fait dans l'ensemble au petit bonheur. Non seulement l'initiative louable conçue il y a quelques années par l'IAPWG de mettre sur pied une stratégie de formation commune en est toujours au point mort faute de ressources, mais elle paraît déjà rattrapée par les événements, notamment en matière d'innovations technologiques, et à cause du programme de formation que le Bureau des services d'achats interorganisations (IAPSO) a lancé entre-temps. Le projet semblerait avoir été revu récemment et il serait maintenant plutôt axé sur un système de certification visant les fonctionnaires des achats. Quoi qu'il en soit, l'Inspecteur pense

toujours qu'il faut consacrer plus d'argent à la formation, rassembler des ressources qui ne se limitent pas à des contributions en nature et continuer à s'efforcer de recueillir des fonds extrabudgétaires auprès de toutes les parties intéressées. À ce propos, il faudrait insister davantage sur une formation aux méthodes électroniques de passation des marchés et sur l'assistance technique pour renforcer les capacités des services chargés des marchés publics dans les pays en développement et les pays en transition.

4. Au chapitre IV est fait un autre grand constat et c'est qu'il n'y a pas à l'heure actuelle de politique centrale qui commande les activités d'achat, alors que la valeur financière de celles-ci a beaucoup et régulièrement augmenté au fil des ans. Le Comité de haut niveau sur la gestion du Conseil de coordination des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies (CCS) a certes décidé en juin 2003 de prier l'IAPWG de lui faire rapport sur les problèmes liés aux achats, mais le prédécesseur du Conseil, le CAC, n'attachait pas à la passation des marchés la même attention qu'à la gestion des ressources humaines et financières ou aux questions se rapportant à l'information et aux techniques, qu'il abordait dans une optique de coordination. C'est bien en partie pour cela qu'il reste à faire de grands progrès en matière d'harmonisation des politiques, des procédures et des pratiques dans le domaine des achats. Si, récemment, des améliorations ont bien été apportées à cet égard – élaboration d'approches et mise au point d'outils communs, comme le concept d'organisme chef de file, la base de données communes sur les fournisseurs et le Portail –, l'IAPWG et l'IAPSO, qui sert à celui-ci de secrétariat, ont un statut mal défini et connaissent un problème d'identité. L'IAPWG reste un mécanisme informel, qui n'est pas soumis au contrôle d'organes délibérants. L'IAPSO, pour sa part, est plutôt une entité du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) qu'un dispositif interinstitutions puisque, aussi bien, le système d'achats de l'ONU ne l'utilise pas en tant que tel. L'Inspecteur en conclut que le mandat de l'IAPWG devrait être officialisé par une décision de l'Assemblée générale et que le Comité de haut niveau sur la gestion devrait suivre de près l'activité du Groupe de travail. En outre, et conformément aux résolutions de l'Assemblée générale concernant les services administratifs communs, le Secrétaire général devrait étudier la possibilité et l'avantage de regrouper les structures et les coûts des services d'achat au Siège, de renforcer la collaboration et d'éviter les doubles emplois entre le Bureau de l'ONU pour les services d'appui aux projets (UNOPS) et l'IAPSO, y compris en envisageant la fusion et en favorisant l'établissement des services d'achat communs à Genève, Vienne et Nairobi et sur le terrain.

5. Presque tous les organismes estiment que la pratique des achats électroniques, dont il est question au chapitre V, devrait aider à moderniser la fonction achats et à lui donner une envergure internationale. Les bénéfices escomptés sont notamment la rationalisation et une plus grande efficacité résultant d'une baisse significative des coûts de transaction et des durées de traitement, une transparence et une intégrité des procédures accrues, un passage progressif du tactique au stratégique, une réduction des erreurs dues au facteur humain, plus de satisfaction dans l'emploi et une meilleure motivation du personnel. Selon les organismes, les principaux obstacles à surmonter sont l'absence de cadre juridique et de procédures adaptées au commerce électronique et, plus généralement, la confiance encore limitée de certains quant à la fiabilité des transactions dont témoignent le refus de la signature électronique, les différences entre systèmes et infrastructures techniques d'information et de communication, l'inadaptation du personnel aux techniques utilisées et la pénurie de ressources attribuées à ce secteur. À l'exception de l'IAPSO, qui a automatisé ses procédures à toutes les étapes grâce à la plate-forme de commerce électronique UNWebBuy, les organismes en sont encore plus ou moins à la case départ. Voilà qui devrait leur permettre de s'épauler en adoptant délibérément des stratégies de coopération interinstitutions pour mettre sur pied leurs systèmes d'achat électronique en tirant le meilleur parti possible de l'expérience de l'IAPSO et des compétences que celui-ci a acquises dans ce domaine. Le présent rapport offre une feuille de route à cette fin.

6. Au dernier chapitre, l'Inspecteur examine comment faire de la fonction achats un instrument de développement des pays destinataires, et ce, par une approche en deux volets. Au titre du premier, les organismes pourraient s'inspirer de la politique du HCR, qui vise activement à stimuler et à renforcer

les marchés d'approvisionnement et les institutions des communautés locales d'accueil de réfugiés, sans préjudice de l'intégrité des normes et procédures d'achat fondamentales. La disposition tendant à encourager les principales entreprises retenues par le système des Nations Unies à sous-traiter certaines de leurs activités d'achat auprès d'entreprises des pays destinataires pourrait aussi s'inscrire dans ce premier volet. Au titre du second, qui est le plus important, il serait instamment demandé aux organismes du système de mettre sur pied des programmes d'assistance technique pour le renforcement des capacités afin d'apporter un appui aux services chargés des marchés publics des pays destinataires, dans le cadre de programmes sur la bonne gouvernance et l'intégrité des services publics. De l'avis de l'Inspecteur, ce genre de programmes devraient être élaborés en étroite collaboration avec la Banque mondiale et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui participent très activement à des programmes de renforcement des capacités des pays destinataires en matière de marchés, ainsi qu'avec les entités du système des Nations Unies qui ont acquis de l'expérience dans ce domaine, comme le Centre de Turin de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et l'IAPSO.

RECOMMANDATIONS

Groupe de travail sur les achats de l'Équipe spéciale chargée des services communs au Siège de l'Organisation des Nations Unies

Recommandation 1

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies devrait continuer à évaluer les résultats obtenus à ce jour par le Groupe de travail sur les achats de l'Équipe spéciale chargée des services communs au Siège et dans d'autres lieux d'affectation et, notamment, les conclusions relatives aux indicateurs de résultat et aux pratiques optimales adoptées à la suite des mesures de réforme des achats mises en œuvre au Siège et dans d'autres lieux d'affectation. Le rapport d'évaluation devrait être discuté par le Comité de haut niveau sur la gestion et par les membres de l'IAPWG qui, à leur tour, devraient adopter les recommandations qui s'imposent à l'intention des services d'achat (par. 12).

Rationalisation des pratiques en matière d'achats

Recommandation 2

L'IAPWG devrait adopter, approuver et mettre en œuvre le concept d'organisme chef de file et favoriser une répartition des tâches entre les organismes qui permette de poursuivre la rationalisation amorcée des pratiques d'achat. L'accent devrait être mis, s'il y a lieu, sur un regroupement des frais généraux et des structures d'achat dans le système des Nations Unies afin d'assurer une meilleure répartition des tâches entre les membres, de réduire les doubles emplois en ce qui concerne l'acquisition d'articles d'utilisation commune et de tirer le meilleur parti possible des compétences fondamentales des organismes, y compris en appliquant le concept d'organisme chef de file (par. 20).

Établissement d'un système unifié concernant la présentation des rapports et l'obligation redditionnelle des services d'achat

Recommandation 3

Les chefs de secrétariat de l'Organisation internationale de l'aviation civile (OACI), de l'Union internationale des télécommunications (UIT) et de l'Union postale universelle (UPU) devraient fusionner leurs services d'achat spécialisés en un système unique qui permette de rendre compte des opérations d'achat, en particulier lorsqu'il s'agit de quantités relativement faibles (par. 29).

Formation juridique du personnel

Recommandation 4

Tous les chefs de secrétariat devraient veiller à ce que leurs services d'achat bénéficient en temps utile de l'appui juridique nécessaire et à ce qu'une partie des effectifs en place reçoivent la formation en droit nécessaire à l'exercice de l'activité d'achat (par. 31).

Initiative relative à la formation dans le domaine de la passation de marchés

Recommandation 5

Nonobstant la décision prise à la vingt-neuvième réunion de l'IAPWG, à propos de la proposition de projet liée à l'initiative de formation commune à la fonction achats dans le système des Nations Unies, de centrer l'attention sur un régime de certification des fonctionnaires chargés des achats, il faudrait toujours activement s'employer: a) s'il y a lieu, à accroître encore le budget consacré par les organismes à la formation du personnel chargé des achats; b) à intégrer, autant que faire se peut, les initiatives et moyens de formation spécialisée à la fonction achats qu'offre le système des Nations Unies; c) à étendre la formation aux méthodes de commerce électronique dans l'optique de la recommandation 10 e); d) à élaborer une stratégie d'assistance technique qui contribue au renforcement des capacités des services chargés des marchés publics dans les pays destinataires et à recueillir des ressources à cette fin (par. 38).

Manuels sur les politiques et procédures en matière d'achats

Recommandation 6

a) Chaque chef de secrétariat devrait veiller à ce qu'il existe un manuel des achats dans les langues de travail de son organisme, conformément au multilinguisme qui y est en vigueur, afin de promouvoir l'intégrité de l'activité d'achat dans tous les bureaux extérieurs (par. 43);

b) L'IAPWG devrait prendre les dispositions nécessaires pour que les directives communes en vigueur en matière d'achats soient développées et réunies dans un manuel consacré aux politiques et procédures, qui constitue pour tout le système un outil de référence où se trouvent énoncés les principes communs, définies les étapes à suivre ainsi que les normes de qualité à respecter et présentés les processus simplifiés à observer, à titre individuel et collectif, dans tous les lieux d'affectation (par. 45).

Groupe de travail des achats interorganisations (IAPWG)

Recommandation 7

a) Vu la croissance considérable des activités d'achat du système des Nations Unies et la nécessité qui en résulte d'adopter en la matière des méthodes et des pratiques plus efficaces, l'Assemblée générale devrait prier le Secrétaire général, en sa qualité de Président du CCS, de négocier l'officialisation du mandat de l'IAPWG, qui assure la coopération et la coordination entre les institutions, et de demander à celui-ci de faire une fois par an rapport à l'Assemblée générale, par l'intermédiaire du Comité de haut niveau sur la gestion, ainsi que de présenter des propositions concrètes pour continuer à améliorer la gestion, l'évaluation de l'efficacité et la coordination de la fonction achats, compte tenu des constatations et des recommandations faites dans le présent rapport (par. 51);

b) L'IAPWG devrait interagir plus régulièrement avec d'autres entités du secteur public et du secteur privé dans le domaine des achats, ainsi qu'avec les institutions universitaires compétentes de manière à se tenir au courant des pratiques, innovations et tendances à l'extérieur du système des Nations Unies (par. 50 e);

c) L'IAPWG devrait plus régulièrement inscrire à l'ordre du jour de ses réunions un point se rapportant au renforcement des services communs d'achat et à d'autres arrangements fondés sur la coopération entre lieux d'affectation (par. 50 f);

d) En liaison avec la recommandation 1 ci-dessus, les divers organismes qui ont procédé à des réformes au cours des dernières années devraient partager avec les autres, systématiquement et de manière détaillée, les enseignements qu'ils en ont tirés (par. 56).

Services communs d'achat

Recommandation 8

Conformément aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale relatives aux services communs du système des Nations Unies, le Secrétaire général devrait entreprendre dès que possible, avec l'aide, le cas échéant, d'un consultant externe spécialisé dans les fusions d'entreprises, un examen détaillé de la faisabilité des mesures ci-après et des avantages qu'elles présenteraient en termes d'efficacité:

a) Continuer à renforcer le processus de réforme des services d'achat au Siège en y établissant un mécanisme central d'ici à 2010 afin d'imprimer une forte dynamique et de créer un cadre de référence qui incite d'autres lieux d'affectation, sur le terrain en particulier, à rationaliser leurs activités d'achat de manière analogue (par. 62 et 63);

b) À un stade intermédiaire, en attendant la réalisation de cet objectif, regrouper les structures et les coûts des fonds et programmes établis à New York (par. 62);

c) Chercher des moyens de renforcer la collaboration et d'éviter les doubles emplois entre les services d'achat de l'UNOPS et de l'IAPSO, notamment en examinant la possibilité de fusionner les deux entités, tout en veillant à ce que, en cas de fusion, l'entité qui leur succéderait continue à assurer les services interorganisations actuellement fournis par l'IAPSO;

d) Si l'UNOPS et l'IAPSO restent des entités distinctes, le PNUD devrait continuer à prendre à sa charge tous les coûts des services interorganisations fournis par l'IAPSO (par. 59);

e) Selon les besoins, étendre les mesures recommandées à l'alinéa a ci-dessus à d'autres lieux d'affectation, en particulier l'Office des Nations Unies à Vienne, l'Office des Nations Unies à Nairobi et les bureaux extérieurs (par. 70).

Achats électroniques

Recommandation 9

Les chefs de secrétariat devraient veiller à ce que leurs organismes se laissent guider, pour la mise en place de systèmes d'achat en ligne, par les principes fondamentaux suivants:

a) S'assurer qu'il existe un cadre juridique et un cadre définissant les procédures;

b) Établir des liens de coopération et de coordination entre organismes;

c) Promouvoir l'adoption d'une approche progressive pour l'établissement de services électroniques d'achat;

d) Créer les nouvelles compétences nécessaires au moyen de programmes de formation et de recyclage (par. 83).

Renforcer les capacités des services chargés des marchés publics dans les pays destinataires

Recommandation 10

En raison de l'importance croissante que revêt la question de la transparence des marchés publics dans le cadre des accords de l'Organisation mondiale du commerce, reconnue par l'Assemblée générale dans sa résolution 55/247 du 1^{er} mai 2001 relative à la réforme des achats, les chefs de secrétariat des organismes devraient, si cela leur est demandé, intégrer dans leurs programmes une composante se rapportant à l'appui technique, qui contribue au renforcement des capacités des services chargés des marchés publics dans les pays en développement, de sorte que ceux-ci puissent participer activement aux achats et aient plus de possibilités d'emporter des marchés. Ces programmes devraient tendre à compléter les activités que mènent dans ce domaine la Banque mondiale, l'OCDE, le Centre de l'OIT à Turin et l'IAPSO, entre autres (par. 91).

INTRODUCTION

1. Les activités d'achat du système des Nations Unies se sont chiffrées en 2002 à 4,6 milliards de dollars É.-U.¹, ce qui représente environ 37 % des ressources conjuguées – inscrites au budget ordinaire et extrabudgétaire – des organisations. Si l'on tient également compte des marchés publics pour la réalisation de projets de développement financés par les institutions financières multilatérales, en particulier le Groupe de la Banque mondiale et le Fonds international de développement agricole (FIDA), le montant des achats du système multilatéral international avoisine les 30 milliards de dollars par an.

2. Les marchés publics pour des projets financés par les institutions financières multilatérales n'entrent pas dans le cadre du présent rapport, mais les chiffres donnés plus haut font ressortir l'importance du sujet et de la fonction achats pour le système des Nations Unies. L'étendue et le poids financier des activités d'achat varient toutefois considérablement d'un organisme et d'un sous-groupe à l'autre du système et cela tient à la spécificité du mandat de chacun. La passation de marchés constitue une fonction stratégique de l'ONU et de ses fonds et programmes qui, en 2002, ont représenté ensemble 85 % des dépenses engagées au titre d'achats. La valeur combinée de ce poste pour les institutions spécialisées (à l'exclusion du Groupe de la Banque mondiale et du FIDA) dépasse tout juste les 12 %. À cet égard, chacun des deux sous-groupes du système présente également des différences d'échelle.

3. Quelles que soient les différences de mandat et de volumes d'achats des uns et des autres, le présent rapport, qui a été établi par le Corps commun d'inspection (CCI) à la demande du Programme alimentaire mondial (PAM), intéresse tous les organismes du système. Il met l'accent sur des stratégies qui devraient contribuer au renforcement du coût-efficacité des procédures d'achat dans les organismes et entre eux: coopération et coordination, commerce électronique et renforcement des capacités. Depuis plusieurs années, le Groupe de travail des achats interorganisations (IAPWG) étudie certes ces questions à l'échelle du système mais, dans l'ensemble, les résultats sont plutôt mitigés. Il reste à faire des progrès dans les domaines suivants: harmonisation des pratiques, application de solutions électroniques, mesure et évaluation des résultats, perfectionnement des connaissances professionnelles du personnel des services d'achat et amélioration des compétences techniques des organismes clients des pays en développement et des pays en transition.

4. Suite aux recommandations présentées dans un rapport de 1994 du Groupe d'experts de haut niveau en matière d'achats, qui avait examiné de manière approfondie les pratiques de l'ONU, l'Organisation a mené au cours des 10 dernières années² une vaste réforme, suivie de près par l'Assemblée générale et le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB). Le Comité des commissaires aux comptes et le Bureau des services de contrôle interne, qui ont qualifié la fonction achats d'activité à haut risque, évaluent régulièrement le processus de réforme et vérifient les pratiques d'achat des fonds et programmes. La réforme engagée a été complétée par des initiatives visant à renforcer la coopération et la coordination entre les organismes établis à New York, menées dans le cadre des activités du Groupe de travail sur les achats de l'Équipe spéciale chargée des services communs créée au Siège en 1997. Ces efforts ont contribué à une nette amélioration des opérations d'achat de l'ONU, mais la réforme n'a guère débordé le cadre de l'Organisation.

¹ Voir les statistiques de l'IAPSO relatives aux achats sur le site: www.iapso.org.

² Le Secrétaire général a régulièrement présenté à l'Assemblée générale des rapports sur la réforme des achats. Voir en particulier les documents publiés sous les cotes A/C.5/51/9, A/52/534, A/53/271/Add.1, A/54/866, A/55/127, A/55/746 et A/57/187.

5. De même, les enquêtes internes et externes effectuées ces dernières années sur le rôle du Bureau des services d'achats interorganisations (IAPSO)³ n'ont porté ni sur d'autres entités du système de marchés ni sur les arrangements de coopération liant les différents lieux d'affectation, au niveau mondial et local ni d'ailleurs sur le mandat de l'IAPWG, dont le service est assuré par l'IAPSO. Au cours des quelques dernières années, le CCI a pour sa part publié deux rapports sur l'externalisation dans le système des Nations Unies⁴, mais qui n'abordent qu'un aspect de la question des achats, à savoir la sous-traitance de certaines fonctions à des fournisseurs de services commerciaux.

6. Aussi, le présent rapport est-il sans doute le premier où, depuis de nombreuses années, on se soit efforcé d'étudier les activités d'achat des organismes de manière à la fois détaillée et synthétique, en mettant toutefois surtout l'accent sur les aspects énumérés au paragraphe 3 ci-dessus. L'objectif en est de dégager les possibilités et moyens de rationaliser les procédures et de les rendre plus efficaces grâce à une meilleure coordination, au partage de l'information et des pratiques optimales, à l'introduction d'innovations technologiques et à l'amélioration des compétences professionnelles. Est aussi abordée dans ce rapport l'importante question de l'assistance technique à fournir aux pays et organismes clients dans le cadre de programmes de bonne gouvernance.

7. Pour établir ce rapport, l'Inspecteur a assisté en qualité d'observateur à la vingt-huitième réunion de l'IAPWG, tenue en mai 2003 à Varsovie. Il a pu de la sorte suivre des échanges entre spécialistes des marchés sur une large gamme de questions inscrites à l'ordre du jour et dialoguer avec presque tous les chefs de services d'achat des organismes représentés. Il s'est ensuite rendu dans la plupart des organisations pour y recueillir des renseignements plus précis sur les politiques et pratiques suivies en matière de passation de marchés. Ces visites ont été complétées par l'envoi d'un questionnaire se référant aux points sur lesquels le rapport insiste. L'Inspecteur remercie les membres de l'IAPWG et tous les fonctionnaires qui lui ont apporté leur concours en vue de l'accomplissement de sa tâche.

³ Voir le rapport que le Sous-Groupe de travail sur le rôle futur de l'IAPSO a présenté à la vingt-septième réunion de l'IAPWG, tenue à La Havane (Cuba) en 2001, et le rapport fait par des consultants du COWI sur le positionnement stratégique, le recentrage et le rôle interorganisationnel de l'IAPSO, avril 2001.

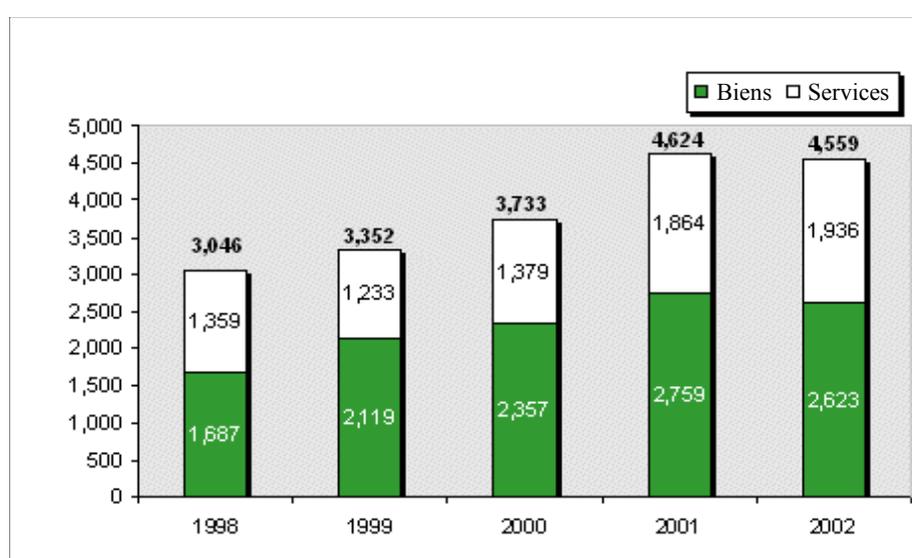
⁴ Voir le rapport intitulé «Externalisation en tant qu'impératif de compétitivité entre les organismes des Nations Unies» (JIU/REP/97/5) et Audit de gestion sur les pratiques de l'Organisation et des fonds et programmes des Nations Unies en matière d'externalisation (JIU/REP/2002/7).

I. VUE D'ENSEMBLE

8. Ce chapitre, qui repose sur les statistiques des achats de l'IAPSO et sur une analyse des réponses au questionnaire adressé par le CCI en vue de l'établissement du rapport, offre une vue d'ensemble des opérations d'achat effectuées par le système en 2002, eu égard aux points suivants: ressources globales en jeu; tendances constatées; répartition des dépenses entre les organismes et groupes d'organismes; répartition géographique; articles d'utilisation commune et articles spécialisés achetés; externalisation de la fonction achats; principaux clients desservis. Cette vue d'ensemble sert de toile de fond à l'analyse plus ciblée que contiennent les chapitres suivants.

A. Valeur globale des achats et tendances constatées

Figure 1. Montant total des achats de biens et de services, 1998-2002
(En millions de dollars É.-U.)



Source: IAPSO.

9. La valeur totale des achats effectués par les organismes du système a augmenté de 49 % environ entre 1998 et 2002. L'achat de services et de biens a contribué à cette augmentation à hauteur de 42 % et de 55 % respectivement. Cette tendance semble cadrer avec l'élargissement des marchés passés par les entités du système des Nations Unies en réponse à l'expansion des missions de maintien de la paix et à la multiplication des opérations humanitaires, entre autres dans les Balkans, en Afghanistan et en Iraq. Il est vraisemblable que, au fur et à mesure que la situation se stabilisera sur le moyen et le long terme, le volume d'achats reste à peu près constant ou baisse.

B. Répartition des activités d'achat

10. Comme l'indique le tableau 1, les achats se concentrent en grande partie dans le système même. Ainsi, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) achète à lui tout seul plus de biens et de services que toutes les institutions spécialisées réunies, et le chiffre correspondant au volume d'achats effectués par le Secrétariat est près du double de celui des institutions spécialisées. La conclusion à tirer de cette concentration du pouvoir d'achat est peut-être que, si l'adoption de réformes efficaces concerne tout le système, il faudrait d'abord axer l'effort sur les entités qui sont toutes également régies par la Charte, l'Assemblée générale et le Secrétaire général. Les solutions efficaces que l'on aura pu trouver pour certains organismes pourront alors être plus facilement étendues à d'autres parties du système. C'est

l'angle d'approche qu'ont adopté jusqu'à un certain point, au cours des quelques dernières années, certaines entités des Nations Unies, grâce en particulier aux résultats de l'action menée par le Groupe de travail sur les achats de l'Équipe spéciale sur les services communs établie au Siège de l'ONU en 1997, en liaison avec certains membres de l'IAPWG.

Tableau 1. Comparaison des volumes d'achats effectués en 2002⁵ par les entités des Nations Unies, les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)
(En millions de dollars É.-U.)

Entité	Dépenses	Pourcentage	Institution	Dépenses	Pourcentage
Organisation des Nations Unies ⁶	941	26,4	FAO	149	23,3
PAM	837	23,5	OMPI	149	23,3
PNUD ⁷	795	22,3	OMS	77	12,0
UNOPS	300	8,4	AIEA	70	11,0
UNICEF	352	10,0	ONUDI	51	8,0
FNUAP	113	3,2	OIT	47	7,4
IAPSO	82	2,3	OACI	39	6,1
HCR	73	2,0	UNESCO	29	4,5
UNRWA	68	1,9	UIT	12	1,9
			OMI	10	1,6
			OMM	4	0,6
			UPU	2	0,3
Total	3 561	100,0	Total	639	100,0

RÉSUMÉ

Sous-groupes	Dépenses	Pourcentage
Secrétariat de l'ONU	941	22,4
Fonds et programmes des Nations Unies	2 620	62,4
Institutions spécialisées	639	15,2
Total	4 200⁸	100,0

⁵ Données extraites des statistiques de l'IAPSO sur les achats (www.iapso.org), mises à jour dans la plupart des cas au moyen des données fournies au CCI en vue de l'établissement du présent rapport.

⁶ PNUD et autres entités du Secrétariat.

⁷ À l'exclusion de l'IAPSO.

⁸ Si ce total diffère de celui qui est donné dans la figure 1, c'est, premièrement, parce que les données concernant certaines organisations ne faisant pas partie du CCI (par exemple, l'Organisation panaméricaine de la santé ou l'OMC) n'ont pas été prises en compte et, deuxièmement, parce que les données sur les marchés qu'elles ont passés en 2002 fournies au CCI par certaines organisations ne correspondaient pas à celles de l'IAPSO.

11. Comme on le voit dans l'un des rapports intérimaires du Secrétaire général sur les services communs, le Groupe de travail sur les achats, qui comprend toutes les entités du système des Nations Unies ayant leur siège à New York (Secrétariat, PNUD, UNICEF, UNOPS et FNUAP), a conçu un certain nombre d'outils communs pour les achats (règlement financier et règles d'achat communs; formules de contrat communes; indicateurs de résultat communs; formation et déontologie; base de données commune sur les fournisseurs; système de codage commun; accords types à long terme, etc.) et d'arrangements conjoints pour les fournitures de bureau, les services de voyage et les services de transport de fret⁹. Ces résultats ont été partagés avec d'autres membres de l'IAPWG et certaines questions restent inscrites à l'ordre du jour des réunions de celui-ci; cela ne semble cependant pas avoir encore suscité parmi les responsables des achats du système des Nations Unies une dynamique de la réforme comparable à celle qu'avaient engendrée les travaux du Groupe de travail du Siège.

12. Cette situation tient peut-être aux limitations intrinsèques de l'IAPWG, dont il sera question plus loin. Elle est sans doute aussi imputable au fait qu'il n'y a pas encore eu à ce jour d'évaluation des bénéfices concrets tirés des mesures prises comme suite aux initiatives du Groupe de travail sur les achats du Siège (économie d'effectifs, réduction des coûts de transaction et des durées de traitement des commandes, intégration des biens acquis ou gestion plus efficace des contrats de services). Ces résultats devraient être évalués et il faudrait tirer des conclusions sur les indicateurs de résultat et sur les pratiques particulièrement efficaces qu'a suscitées la réforme des achats qui s'est engagée au Siège et, le cas échéant, dans d'autres lieux d'affectation. Cette évaluation devrait se faire avec le concours de spécialistes de l'approvisionnement du secteur privé et être examinée par tous les membres de l'IAPWG. Le Groupe de travail devrait ensuite adopter des recommandations à l'intention des services d'achat de l'ensemble du système.

C. Marchés passés dans les pays de programme

13. En réponse aux demandes que leur fait régulièrement l'Assemblée générale d'offrir aux fournisseurs des pays en développement ou en transition davantage de possibilités d'emporter des marchés¹⁰, les organisations se sont dans l'ensemble efforcées d'élargir autant que possible l'éventail de leurs sources d'approvisionnement, comme il ressort des figures 2 et 3 ci-après. Les réunions que l'IAPWG tient tous les deux ans dans des pays en développement et les séminaires à l'intention des milieux d'affaires qu'y organise la Division des achats des Nations Unies (PNUD) semblent offrir aux pays bénéficiaires de meilleures chances de participer aux achats du système. Il reste que les organismes qui passent des marchés dans les pays en développement sont avant tout ceux qui y ont une présence significative. Il s'agit tout particulièrement des fonds et programmes et autres entités des Nations Unies comme les commissions économiques régionales et les missions sur le terrain.

14. Ainsi, l'Office des Nations Unies à Nairobi (ONUN) achète plus de 90 % de ses biens et services dans des pays en développement. Au cours des 10 dernières années, la part d'achats effectués par le PNUD dans des pays en développement serait passée de 30 à 70 %¹¹. L'UNICEF aurait accru la part de ses achats auprès de fournisseurs des pays en développement grâce à une stratégie de décentralisation et aurait augmenté de 130 % la valeur des marchés de ses bureaux de pays et bureaux régionaux, le montant passant de 120 millions de dollars É.-U. en 1999 à 273 millions en 2001. D'après l'UNICEF, les fournisseurs de pays en développement ou en transition représenteraient plus de 80 % des sociétés inscrites dans les bases de données de son siège et de ses bureaux de pays¹².

⁹ A/55/461, par. 36 à 42.

¹⁰ Voir, par exemple, les résolutions de l'Assemblée générale 52/226 du 31 mars 1998, 54/14 du 29 octobre 1999, 55/247 du 1^{er} mai 2001 et 57/279 du 20 décembre 2002.

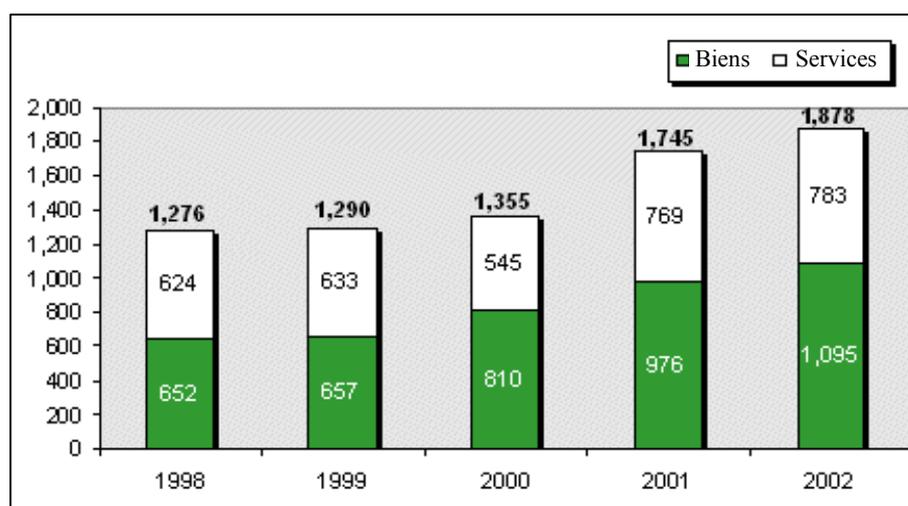
¹¹ A/57/187, par. 28.

¹² Ibid., par. 29.

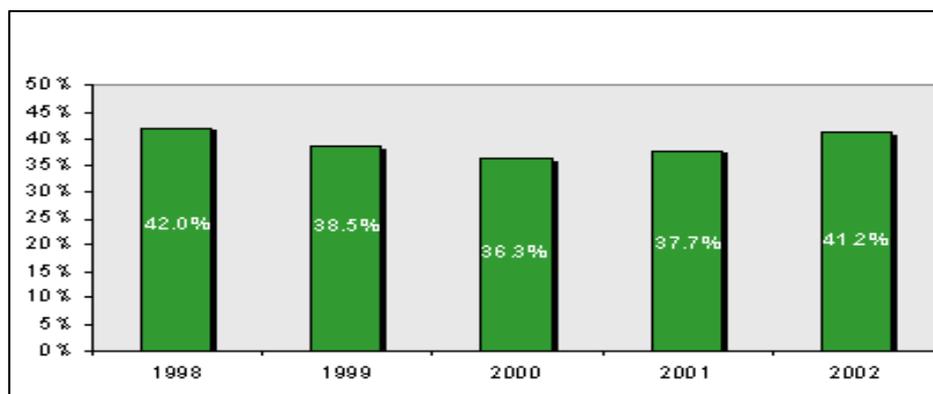
15. Cependant, face à la mondialisation des réseaux de vente de la plupart des sociétés transnationales, les marchés passés dans des pays en développement ne sont pas nécessairement une source de gains nets pour les économies locales, en particulier lorsque les biens achetés ont été fabriqués dans d'autres pays et importés. Acheter à des fournisseurs locaux est certes avantageux dans la mesure où les délais de livraison sont bien plus brefs – ce qui est particulièrement important dans les situations d'urgence – mais cela peut revenir plus cher qu'auprès des fabricants eux-mêmes qui, en général, offrent aux organismes du système des rabais en rapport avec le volume de biens achetés. Ainsi, dans l'audit de février 2003 concernant les marchés passés par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le BSCI a fait valoir que si, en 2001, le HCR avait acheté tous ses véhicules Toyota directement à l'usine au lieu de s'adresser à des distributeurs régionaux ou locaux, il aurait pu économiser 900 000 dollars É.-U. D'après le Bureau, les véhicules achetés directement au fabricant coûtent environ 15 % de moins (les éventuelles ristournes non comprises)¹³.

16. Les observations qui précèdent s'appliquent également à d'autres biens manufacturés, aux produits des technologies de l'information et des communications (TIC) et, en particulier, au matériel médical, aux vaccins et aux produits biologiques. Le problème est donc de trouver le meilleur équilibre possible entre le principe d'une répartition géographique équitable des sources d'approvisionnement et la nécessité d'acquérir les biens à bon prix. Appliquer à la lettre le principe de l'offre la moins-disante équivaudrait à donner la préférence aux marchés passés directement auprès de fabricants, parce que, ce faisant, on paierait la marchandise moins cher que sur le marché local. D'un autre côté, si la règle de «l'offre du moins-disant» est interprétée, comme elle devrait l'être, dans un sens dynamique, comme signifiant que l'on cherche à obtenir «la meilleure qualité possible pour le prix payé», alors acheter localement semble présenter des avantages autres que purement financiers, à savoir, entre autres, les suivants: adaptation du produit à l'environnement local ou conformité avec les normes locales, délais de livraison répondant à l'urgence qu'imposent les situations humanitaires, services après-vente prévisibles, en particulier lorsque la garantie implique des interventions locales et, peut-être même surtout, renforcement indispensable des capacités des marchés d'approvisionnement locaux des pays en développement. La question sera traitée au chapitre VI.

Figure 2. Marchés passés dans des pays de programme
(En millions de dollars É.-U.)



¹³ Audit du BSCI sur les marchés passés par le HCR (rapport d'audit 03/03) du 6 février 2003, par. 25 et 26.

Figure 3. Pourcentage d'achats en provenance de pays en développement

Source: IAPSO.

Tableau 2. Services ou articles communs ou spécialisés achetés en 2002 par le système des Nations Unies

Services ou articles	Acquéreurs	Estimation de la valeur (en millions de dollars É.-U.)
A. Services ou articles les plus communs		
1. Services et travaux répondant à des besoins de l'administration ou des programmes	Chaque organisation pour sa part, à l'exception du Siège de l'ONU, et des Offices de Genève et de Nairobi, où certains services sont acquis au titre d'arrangements relatifs aux services communs	2 000
2. Fourniture et matériel de bureau	Idem	Chiffres non disponibles
3. Articles pour les TIC	Chaque organisation pour sa part; dans quelques lieux d'affectation, les clauses des contrats ou le concept d'organisme chef de file sont parfois les mêmes	Chiffres non disponibles
B. Exemples de services ou d'articles communs		
1. Matériel de transport	IAPSO/ONU/PAM/UNOPS/UNICEF/HCR/PNUD/FAO	500 ¹⁴
2. Produits biologiques/pharmaceutiques/médicaments	UNICEF/OMS/FNUAP/FAO/IAPSO/UNOPS ¹⁵	43

¹⁴ Estimation prudente du CCI, fondée sur des données incomplètes fournies par les organismes. À lui tout seul, le montant des sommes dépensées en 2002 pour l'achat de matériel et de services de transport annoncé par le PAM, l'IAPSO, l'UNICEF et l'UNOPS dépassait les 450 millions de dollars É.-U.

¹⁵ À la suite d'un appel d'offres d'avril 2001, c'est l'IAPSO qui a été chargé de l'achat des médicaments et de la gestion du processus connexe concernant le Dispositif mondial pour l'approvisionnement en médicaments établi dans le cadre du programme Halte à la tuberculose (www.stoptb.org).

Services ou articles	Acquéreurs	Estimation de la valeur (en millions de dollars É.-U.)
3. Matériel médical	OMS/UNICEF/FNUAP	Chiffres non disponibles
C. Services et articles spécialisés		
1. Vivres	PAM ¹⁶	307,5
2. Services de transport aérien	ONU ¹⁷	234
3. Vaccins	UNICEF	203,5
4. Contraceptifs	FNUAP	57,6
5. Machines et produits agricoles	FAO	43,6
6. Matériel et services servant à éliminer progressivement les substances qui appauvrissent la couche d'ozone	ONUDI ¹⁸	20
7. Produits sidérurgiques	UNOPS	18
8. Matériel pour l'aviation civile	OACI	15
9. Matériel et fournitures de laboratoire	AIEA	
10. Surveillance de la radioactivité		
11. Réacteurs		11,4
12. Matériel scientifique et d'imprimerie	UNESCO	8

D. Services et articles communs et spécialisés

17. Le tableau 2 donne à penser que l'organisation de la fonction achats dans le système des Nations Unies est loin d'être des meilleures. Il semble qu'il y ait concurrence même pour l'achat de certains articles spécialisés, tels que les médicaments et les produits pharmaceutiques. Les données sur les marchés passés au titre d'arrangements pour les services communs conclus dans quelques lieux d'affectation n'ont pas été communiquées séparément mais l'information donnée dans le tableau montre que le mécanisme de l'IAPWG n'a pas encore pu susciter une meilleure rationalisation des pratiques d'achat de la part des membres. On pourrait peut-être conférer à l'IAPSO un rôle plus important dans l'achat d'articles d'utilisation commune, y compris le matériel et les services de transport. Il s'agit d'un secteur dans lequel le Bureau a une longue expérience.

18. Le tableau 2 est complété par d'autres données, relatives à la gamme d'achats confiés en 2002 par les organismes des Nations Unies à d'autres entités du système, dans un souci de coordination et de répartition des tâches. Trois organisations seulement ont signalé qu'en 2002 une organisation apparentée avait passé des marchés pour leur compte. L'étendue de l'activité visée en l'occurrence est limitée. Le PNUD aurait ainsi acheté certains articles (contraceptifs et produits pharmaceutiques) par l'intermédiaire du FNUAP et de l'UNICEF respectivement. En ce qui concerne le FNUAP, les grosses commandes n'ont pas été faites par le canal d'autres institutions. Pour l'Union internationale des télécommunications (UIT),

¹⁶ En dehors du PAM, les rations alimentaires achetées à l'intention des Forces de maintien de la paix des Nations Unies ont coûté 38 millions de dollars É.-U. en 2002.

¹⁷ Le deuxième groupe d'articles achetés en 2002 par l'Organisation des Nations Unies, pour un montant de 64,5 millions de dollars É.-U., était composé de produits chimiques et pétroliers.

¹⁸ Outre l'ONUDI, l'UNOPS a, en 2002, acheté des articles de cette catégorie pour 15 millions de dollars É.-U.

une organisation s'est chargée de 4,8 % des achats. En revanche, l'UIT a confié en 2002 au secteur privé 58,7 % de ses opérations d'achat et l'OIT 8 %.

19. Sous l'angle du coût-efficacité, sinon du bon sens, il semblerait crucial, lorsque l'achat d'un organisme a une fonction tactique et non stratégique, de le confier à une entité apparentée, en particulier dans le cas des arrangements pour services communs dont il est question plus loin. Le tableau 1 montre clairement quels sont les organismes où la fonction achats est stratégique ou se rattache à une compétence fondamentale (Organisation des Nations Unies, PAM, PNUD/IAPSO, UNICEF, UNOPS et, sans doute, FNUAP). Pour la plupart des autres, il s'agit d'une fonction auxiliaire, d'appui à des activités constitutives. Dès lors, pour que leurs services soient vraiment rentables, il faudrait que ce dernier groupe d'organismes externalise ses achats autant que faire se peut auprès du premier groupe, de manière à renforcer encore les aptitudes foncières de celui-ci en matière de passation de marchés ou à créer un noyau de compétences partagées, s'agissant surtout d'organisations établies dans une même région. Ce processus aurait aussi pour avantage d'assurer un partage des dépenses de personnel.

20. Il y aurait une autre formule encore: tirer parti des compétences avérées de tel ou tel organisme pour l'achat de certains produits ou gamme de produits spécialisés – vaccins (UNICEF), tout le matériel et les fournitures médicaux et les produits pharmaceutiques (OMS), toutes les denrées alimentaires, y compris les rations aujourd'hui fournies par le PNUD (PAM), les véhicules et le matériel (IAPSO), les services de transport aérien (PNUD). En 1992, le HCR, qui n'est pas tenu par ses statuts de passer des marchés, a pris la décision judicieuse de confier au PAM l'achat de la nourriture destinée aux camps de réfugiés et la distribution des vivres. Le Haut-Commissariat n'est toutefois pas allé assez loin; en effet, le PAM aurait probablement pu se charger de toutes ses opérations d'achat, qui sont limitées, et ce, d'autant plus que les deux entités œuvrent dans l'humanitaire. La présente analyse donne à penser que les pratiques des organisations en matière d'achats demandent à être rationalisées plus avant.

E. Principaux clients

21. À quelques grandes exceptions près, les biens et services que les organismes se sont procurés en 2002 étaient essentiellement destinés à répondre à des besoins internes (administration et programmes). Outre qu'il achète pour les entités du Siège, le PNUD approvisionne les missions de maintien de la paix dans le monde. Les services d'achat des opérations de maintien de la paix établies sur le terrain s'acquittent de 20 % de la tâche environ. Les achats du PNUD, du PAM, de l'UNOPS et de l'ONUDI visent essentiellement l'exécution des programmes opérationnels de ces organismes et organisations. En 2002, les achats pour le compte de gouvernements en tant que clients directs ont été surtout le fait de l'UIT (89 % du total), de l'OACI (85 %), de l'UNICEF (32 %), de l'IAPSO (8 %) et du FNUAP (6 %). En 2002, le montant total des achats réalisés pour le compte de gouvernements s'est chiffré à 157 millions de dollars É.-U., soit 3,5 % des dépenses globales des organisations. Cela signifie que, à l'exception de l'IAPSO, qui s'acquitte d'achats pour une gamme diversifiée de clients, y compris pour des organisations non gouvernementales et de la société civile, le système achète surtout pour satisfaire ses propres besoins, d'ordre administratif et sur le terrain. Cette similitude de situations justifierait donc, en principe, l'adoption d'une démarche axée sur une intégration toujours plus étroite des politiques et des services d'achat.

II. COÛT-EFFICACITÉ DES SERVICES D'ACHAT

22. Le tableau 3 vise à faire apparaître le coût-efficacité des services d'achat du système, en 2002, à partir du facteur ressources humaines qui, dans la plupart des cas, représente plus de 95 % des coûts des services d'achat ou du coût total au titre des achats. Les tableaux d'effectifs restent en général constants, les volumes d'achats peuvent fluctuer d'une année ou d'un exercice biennal à l'autre, comme l'a noté l'Inspecteur en ce qui concerne les données sur les marchés, pour la période 1999-2002, fournies par certaines organisations. Ce tableau fait ressortir deux mesures de l'efficacité du personnel: la valeur moyenne des achats effectués en 2002 par fonctionnaire (administrateur et agents des services généraux confondus) de service d'achat d'une organisation donnée et le coût du personnel chargé des achats en pourcentage des sommes engagées pour les achats.

23. Le tableau 3 montre qu'en 2002 l'efficacité du personnel des services d'achat a été très variable, allant d'un extrême à l'autre, le PAM¹⁹, suivi de l'OMPI (Organisation mondiale de la propriété intellectuelle) se situant au point culminant. Faute d'éléments de comparaison avec les services d'achat d'organismes du secteur public et du secteur privé, les données communiquées ici ne doivent pas nécessairement être considérées comme représentant des critères pour la profession. Il n'empêche que, pour ce qui est de la comparaison établie à l'échelle du système, les services en mesure d'assurer en moyenne 6 millions de dollars É.-U. ou plus de biens, de travaux et de services par fonctionnaire chargé des achats peuvent à coup sûr être qualifiés d'efficaces et que ceux pour lesquels les chiffres par fonctionnaire oscillent entre 8 et 10 millions de dollars É.-U. peuvent être considérés comme excellents ou hors pair, ceci à l'importante condition que tous les autres facteurs restent plus ou moins inchangés, comme indiqué ci-après.

24. Dans leurs observations sur le projet de rapport, certains organismes ont signalé qu'il faudrait beaucoup d'autres analyses encore avant que l'on puisse établir des normes de productivité et des critères concernant les services d'achat et leur personnel. L'AIEA, par exemple, a fait remarquer qu'il fallait non seulement tenir compte du volume moyen des transactions, de leur répartition, de la structure des entreprises et des quantités commandées à chacune, mais aussi des recherches à faire avant la conclusion d'une transaction. Pour l'OIT, la fonction achats des services spécialisés mettait en jeu des connaissances techniques, juridiques et logistiques et prenait beaucoup plus de temps que dans le cas d'achats de biens courants. D'après le PNUD, les services d'achat ne s'acquittaient pas de certaines fonctions liées à la passation de marchés, comme l'établissement de spécifications, la gestion des contrats, la détermination des montants à verser, le suivi des réclamations et des litiges; or il fallait tenir compte de tout cela dans le processus de référencement. Il n'était pas possible de mettre sur le même plan des organismes dotés de petits effectifs pour acheter un éventail limité de produits à titre répétitif et les organisations qui achetaient des milliers de produits différents et des services complexes avec les mêmes effectifs ou un nombre de fonctionnaires similaire. Autre point avancé: l'achat de biens considérés comme «essentiels» en termes de sécurité et de sûreté, tels que les produits pharmaceutiques, les rations alimentaires ou les services de transport aérien à la demande, exigeait un travail de présélection (planification, étude de marché, vérification des installations de fabrication, évaluation technique et financière des fournisseurs éventuels, etc.) qui pouvait prendre toute une année.

25. L'Inspecteur fait siennes ces observations, tout en rappelant que la méthode utilisée pour comparer la productivité des fonctionnaires chargés des achats et leur coût permet surtout d'étudier l'importante question de la structure et du prix des services d'achats du système des Nations Unies, en 2002 (effectifs

¹⁹ Les données concernant le PAM font ressortir l'information présentée par celui-ci au CCI en vue de l'établissement du présent rapport, selon laquelle les services d'achat du Programme sont insuffisamment étoffés; le PNUD a, lui aussi, fait savoir qu'il ne disposait pas d'un nombre suffisant de fonctionnaires pour l'éventail de ses achats.

et coût de la fonction achats, essentiellement). Il va de soi que la méthode de calcul pourrait être encore affinée afin de rendre objectivement plus précises les comparaisons entre organisations. On y parviendrait, par exemple, en ciblant l'analyse sur deux ans ou plus, en particulier dans le cas d'importantes variations annuelles des dépenses pour achats, les effectifs restant, eux, peu ou prou les mêmes. C'est d'ailleurs ce qu'a fait l'Inspecteur pour l'OACI, l'UIT et l'ONUN. Ce que produisent et ce que coûtent les fonctionnaires sont des éléments à étudier ensemble car la structure des dépenses de personnel est variable d'un lieu d'affectation à l'autre, en particulier lorsqu'il s'agit du Siège et des bureaux extérieurs. Tout bien considéré, les objections valables soulevées au paragraphe précédent s'appliquent également à tous les organismes pour ce qui est de l'achat de biens, de travaux et de services et là où les résultats sont tributaires de l'apport de services d'appui par d'autres entités, internes ou externes. De l'avis de l'Inspecteur, les différences significatives que l'on constate au tableau 3 quant au rapport entre effectifs et volumes d'achats relèvent de facteurs structurels plutôt que fonctionnels.

Tableau 3. Coût-efficacité des services d'achat en 2002²⁰
(En milliers de dollars É.-U.)

Organisation	Montant total des dépenses	Nombre total de fonctionnaires	Montant des achats par fonctionnaire	Dépenses du personnel	Pourcentage pour les dépenses de personnel du montant total acheté	Budget de la formation
PAM	837 400	86	9 737	5 000	0,6	200
PNUD	521 000 ²¹	71	7 338	7 522	1,4	21
ONU/ML ²²	293 000	86 ²³	3 406	9 111 ²⁴	3,1	...
UNOPS	300 000	43	6 977	...	...	...
FAO	149 350	47	3 178	4 800	3,2	15
OMPI	149 053	17	8 768	2 425	1,6	9
FNUAP	112 860	18	6 270	1 850	1,6	...
ONUN	99 000 ²⁵	24	4 125	577	0,6	...
IAPSO	82 000	22	3 727	2 764	3,4	79
OMS	76 710	28	2 740	...	...	...

²⁰ Ne figurent pas dans ce tableau les organisations qui ou bien n'ont pas fourni de données sur les effectifs de leurs services d'achat ou dont les données qu'elles ont communiquées se sont avérées difficiles à vérifier.

²¹ Le chiffre concernant le PNUD est celui qui est donné sur le site Web du Programme.

²² Missions locales de l'ONU (missions de maintien de la paix), dotées de leurs propres effectifs en matière d'achat; ne sont pas comprises d'autres entités de terrain telles que les commissions économiques régionales et les centres d'information; données extraites du site Web du PNUD.

²³ Données pour 1998 concernant le personnel sur le terrain communiquées par le BSCI dans son rapport sur l'examen de la réforme des achats (A/52/813, par. 23).

²⁴ Chiffre calculé par le CCI à partir des dépenses de personnel du PNUD pour les 71 fonctionnaires du Siège.

²⁵ Les dépenses de l'ONUN en 2001 se sont chiffrées à 188 millions de dollars É.-U.; en 2001-2002, la moyenne des achats effectués par fonctionnaire s'est établie à 6 millions de dollars É.-U.

Organisation	Montant total des dépenses	Nombre total de fonctionnaires	Montant des achats par fonctionnaire	Dépenses du personnel	Pourcentage pour les dépenses de personnel du montant total acheté	Budget de la formation
AIEA	70 000	36	1 944	2 439	3,5	...
ONUDI	51 390	16	3 212	1 156	2,3	...
OIT	46 740	9	5 193	940	2,0	...
OACI	39 167 ²⁶	11	3 560	755	1,9	...
UNESCO	29 319	21	1 396	1 202	4,1	...
UIT	11 521 ²⁷	10	1 152	1 048	9,1	26
OMI	4 500	1	4 500	...	...	...
OMM	4 440	2	2 220	...	...	...
ONUS	3 526	5	705	314	8,9	...
	2 880 976	553	4 218 (moyenne)	2 794 (moyenne)	3,15 (moyenne)	350²⁸ (total)

Les organismes – comme le PNUD et l'UNICEF – dont les activités d'achat sont très décentralisées, puisqu'elles se font dans plus de 100 lieux différents, et qui ne figurent pas dans le tableau doivent logiquement être dotés dans l'ensemble d'un nombre plus grand de fonctionnaires que ceux dont les opérations sont essentiellement centralisées. Pour le premier groupe, il serait utile de calculer séparément la productivité des fonctionnaires des services d'achat décentralisés. C'est ce qu'a fait l'Inspecteur pour les missions sur le terrain du PNUD; faute de données complètes, il n'a pu en faire autant pour le PNUD lui-même et l'UNICEF. Dans le cas des organismes dont les services d'achat sont centralisés, la faiblesse du volume d'achats par fonctionnaire et le montant relativement élevé des frais généraux peuvent être attribués à la fragmentation de la fonction achats dans divers lieux d'affectation, qui est telle que des organismes qui sont tous établis à New York, Genève, Vienne ou Copenhague n'ont même pas encore commencé à se partager les coûts de leurs services d'achat, par exemple au moyen des arrangements en matière de services communs dont il est question plus loin. Les améliorations du dispositif actuel qu'ont préconisées les organisations dans leurs observations sur le projet de rapport sont presque entièrement d'ordre fonctionnel et non structurel.

26. Dans certains organismes se pose aussi le problème d'une décentralisation des activités d'achat sur la base de produits. Ainsi, l'UIT, qui dépense relativement peu, compte quatre services d'achat distincts: l'un qui dessert l'administration sur place (fournitures et matériel de bureau surtout), l'autre pour les produits liés aux TIC, un troisième pour les projets de développement et le dernier pour les expositions UIT TELECOM. Tous ces services font rapport à un chef de département différent. L'OIT, qui avait naguère deux services d'achat distincts, l'un pour les projets de coopération technique et l'autre pour l'administration interne, a décidé il y a quelques années de rattacher les deux types d'achat à la même hiérarchie, ce qui a permis de réaliser des économies. Le PAM en revanche, dont les besoins en matière d'achats et de livraison de denrées alimentaires sont très spécifiques, voire complexes, gagnerait à avoir

²⁶ En 2001, le montant des achats de l'OACI s'est élevé à 89 410 dollars É.-U.; en 2001-2002, le montant des achats effectués par fonctionnaire s'est établi à 5 844 dollars É.-U.

²⁷ En 2001, le montant des achats de l'UIT s'est élevé à 33,6 millions de dollars É.-U.; le montant moyen des achats effectués par fonctionnaire s'est établi à 2 256 dollars É.-U.

²⁸ Sont comptés dans le total, mais ne sont pas indiqués dans le tableau, 100 000 dollars É.-U. pour l'UNICEF.

un service d'achat de denrées alimentaires et un manuel qui lui soient propres. Les services d'achat spécialisés qui relèvent de systèmes de comptabilité différents n'offrent sans doute pas la meilleure forme d'utilisation des ressources, en particulier lorsque les volumes en cause sont relativement faibles.

27. La situation semble particulièrement floue en ce qui concerne les fonctionnaires chargés des achats du réseau de bureaux de pays des organisations (plus de 130 pour le PNUD, le HCR et l'UNICEF, par exemple). Que ce soit en raison d'une pénurie de personnel ou dû au fait que les gestionnaires n'attachent pas à cette fonction une importance suffisante, très peu de bureaux, semble-t-il, sont dotés de spécialistes ou de cadres et c'est le personnel de bureau qui s'acquitte du plus gros de cette tâche, dans le cadre de ses autres activités d'ordre administratif. C'est aussi pourquoi certains organismes font valoir qu'il leur est difficile de fournir des données sur le personnel de leurs services d'achat dans les bureaux de pays. La conclusion à tirer de cette observation, c'est qu'il est sans doute impossible de savoir combien de fonctionnaires sont au juste chargés des achats dans les organisations décentralisées et qu'il est, en conséquence, difficile d'évaluer le coût de cette activité ou de mesurer d'autres résultats. Le nombre des fonctionnaires qui, à temps plein ou partiel, s'occupent d'achats dans le monde se situe vraisemblablement entre 1 500 et 2 000.

28. En outre, faute de repères à jour sur les effectifs, il est difficile d'établir quel est le volume d'achats qui justifierait la présence dans les bureaux extérieurs, et peut-être même au Siège, de spécialistes des achats travaillant à plein temps. Cette question est particulièrement pertinente à un moment où le seuil des achats pour les bureaux extérieurs a été nettement relevé par certains organismes – de 200 000 dollars É.-U. par exemple pour les missions de maintien de la paix des Nations Unies et de 100 000 dollars É.-U. pour les bureaux de pays du PNUD et de le HCR. Bien qu'il ne comprenne pas de données concernant toutes les organisations, le tableau 3 peut servir de guide approximatif aux membres de l'IAPWG qui sont en quête de points de repère sur les effectifs de la fonction achats tant sur le terrain qu'au Siège, à condition que l'on tienne compte des ratios et des pratiques optimales relevés dans le secteur privé.

29. Par ailleurs, et même si certains organismes sont en désaccord sur ce point avec l'Inspecteur, le ratio agents des services généraux/administrateurs appelle aussi l'adoption d'une norme d'optimisation. L'analyse des données fournies au CCI en vue de l'établissement de ce rapport montre que le ratio moyen agents des services généraux/administrateurs était, en 2002, de 3 pour 1 pour l'ensemble des services d'achat des organisations ayant répondu au questionnaire et que, séparément, le rapport oscillait entre 1,25 pour 1 (OIT) et 1,4 pour 1 (PNUD) et 4 pour 1 dans le cas de la FAO et de l'Office des Nations Unies à Vienne (ONUV). Un ratio de quatre agents des services généraux pour un administrateur pourrait donc représenter la norme optimale dans les services d'achat centralisés du Siège, ce ratio penchant vraisemblablement dans le sens d'une augmentation des agents des services généraux sur le terrain.

30. L'utilisation rationnelle des effectifs n'est qu'un élément parmi d'autres pour mesurer le coût-efficacité des activités d'achat. À l'évidence, le facteur qualité est fondamental. Il faut entendre par là notamment une gestion efficace du processus d'achat qui garantisse que les biens acquis, les travaux réalisés et les services assurés répondent bien à ce qui a été demandé, en nature et en quantité, qu'ils soient fournis dans les délais, qu'ils ne laissent pas à désirer, qu'il n'y ait pas de surcoûts, qu'ils ne soient pas cause de réclamations ou de procès, bref, que l'utilisateur final soit pleinement satisfait. Le processus d'évaluation des résultats de l'activité d'achat doit donc comprendre des enquêtes sur la satisfaction des clients. De plus, l'efficacité des procédures doit être prise en compte dans l'analyse, surtout pour ce qui est des cycles d'acquisition, tel le délai qui s'écoule entre la délivrance d'une autorisation d'achat et la passation d'un marché ou entre celle-ci et la livraison des biens et services à l'utilisateur final. Il faut aussi prendre en considération le nombre de transactions ou de tâches nécessaires pour mener à bien toute l'activité d'achat, de l'autorisation au paiement et à la remise des comptes.

31. Il faut encore, et surtout, créer un mécanisme efficace de suivi des réclamations ou des actions en justice; il semble en effet qu'il n'existe rien de tel. Certaines organisations estiment que leurs services d'achat devraient pouvoir compter sur un soutien juridique adéquat et disponible en temps opportun au cas où des vendeurs/fournisseurs manqueraient à leurs obligations et pour assurer dans les délais l'application des dispositions contractuelles. Presque aucun des fonctionnaires des services d'achat des organismes où l'Inspecteur a pu se rendre n'avait de formation juridique. Cet aspect devrait être pris en compte dans les programmes de formation aux achats. Quoi qu'il en soit, c'est le conseiller juridique de l'organisme concerné qui est le mieux à même d'examiner sur le fond les problèmes d'ordre juridique. La coordination entre le bureau de celui-ci et les services d'achat devrait donc être resserrée à un stade antérieur du processus, avant la conclusion des contrats.

32. Le recours à l'externalisation et les arrangements en matière de services communs ainsi que les systèmes et outils des TIC étudiés au chapitre V sont aussi des moyens d'améliorer la productivité et d'alléger les coûts de transaction. L'Inspecteur a appris que le commerce électronique permettait de réduire de quatre semaines à quatre jours la durée du processus d'achat. Toutefois, l'idée même qui sous-tend le présent rapport et la portée de celui-ci ne permettait pas de procéder à une comparaison interorganisations détaillée des variables de la qualité et de l'efficacité des processus analogue à l'analyse de la productivité et du coût-efficacité présentée au tableau 3, qui a servi d'exemple à l'Inspecteur pour montrer comment on pouvait mesurer les résultats. Pour faciliter l'élaboration d'indicateurs de résultat dans le système international de marchés, il faudrait compléter les données du tableau par d'autres comparaisons. Il convient d'ajouter à ce propos que l'Assemblée générale et le CCQAB ont réclamé l'établissement d'un mécanisme permettant d'évaluer l'efficacité de la fonction achats au sein du système²⁹. L'Inspecteur estime que cette question est suffisamment importante pour mériter un suivi systématique de la part des chefs de secrétariat. Ce suivi se ferait par le truchement du CCS (Comité des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination) et de l'IAPWG et viserait à l'adoption de normes de productivité et d'autres normes pertinentes pour guider les opérations d'achat. Le renforcement de la productivité des services d'achat est aussi éminemment tributaire de l'amélioration des compétences professionnelles des fonctionnaires concernés que permettrait l'organisation de programmes de formation bien conçus.

²⁹ Voir la résolution 54/14 de l'Assemblée générale datée du 29 octobre 1999 et le rapport du CCQAB publié sous la cote A/55/458 (par. 13).

III. FORMATION

33. Dans les résolutions successives qu'elle a adoptées depuis 1996 sur la réforme des achats, l'Assemblée générale a posé qu'il fallait étoffer la formation. Ainsi, dans sa résolution 51/231 du 13 juin 1997 (par. 31), elle a prié le Secrétaire général de mettre en place un programme de formation accélérée pour tous les fonctionnaires s'occupant de la passation des marchés au Secrétariat et dans les bureaux extérieurs de l'ONU. La formation du personnel des achats fait donc partie intégrante du programme de réforme de ce secteur mis en œuvre depuis une dizaine d'années. Les progrès accomplis ont été salués presque tous les ans dans les rapports du Secrétaire général³⁰ consacrés à la réforme des achats et confirmés dans les rapports du BSCI³¹.

34. L'Inspecteur reconnaît que des progrès ont été faits depuis le rapport sur les achats présenté en 1994 par le Groupe d'experts de haut niveau, mais il constate que les chiffres du budget de la formation présentés dans la dernière colonne du tableau 3 montrent que les sommes dégagées pour la formation des fonctionnaires chargés des achats par l'ONU et d'autres organismes du système restent infimes par rapport au volume de transactions. Par exemple, en 2002, le total des fonds consacrés à la formation dans le domaine des achats équivalait à 0,01 % du montant global des marchés. Quant à la majorité des organismes, ils n'ont rien dépensé pour ce poste.

35. Le Groupe de travail chargé de la mise sur pied d'une initiative de formation commune à la fonction achats établi en 1998 par l'IAPWG à sa vingt-quatrième réunion, tenue à Melbourne (Australie), a avancé si lentement dans sa tâche que ce n'est qu'en 2003, à la vingt-huitième réunion de l'IAPWG qui a eu lieu à Varsovie, qu'il a présenté sur la question une proposition de projet applicable à l'ensemble du système. L'objectif global de ce projet, tel que défini dans la proposition présentée, est le suivant:

«Soutenir les initiatives concernant la réforme des achats en cours à l'Organisation des Nations Unies et, en particulier, contribuer à rendre plus économique, efficace, transparente et responsable la fonction achats au sein du système des Nations Unies par le biais de programmes et de moyens de formation communs à tous les organismes du système, complétés par un régime de certification professionnelle des fonctionnaires chargés des achats³².».

36. En résumé, les auteurs du projet proposent une action en trois volets: a) formation de base aux achats assurée par des fonctionnaires des organismes participants; b) formation poussée consistant en un programme de téléenseignement dispensé sur l'Internet; et c) mise en place d'un régime de certification professionnelle concernant l'achat de biens, la réalisation de travaux et l'apport de services. La stratégie adoptée repose sur l'hypothèse que le système des Nations Unies dispose des compétences voulues et qu'il suffit de les mobiliser pour soutenir le projet. Quant aux contributions en nature des organismes participants (formateurs, matériel et installations), elles ne feront pas défaut et suffiront à répondre à un tiers au moins des besoins, le coût total du projet étant évalué à 1,3 million de dollars É.-U. par an.

³⁰ Voir en particulier les documents A/52/534 du 27 octobre 1997, par. 11 à 15, et A/57/187 du 2 juillet 2002, par. 2 à 8.

³¹ Voir, par exemple, le document A/52/813 du 5 mars 1998, par. 22 à 28.

³² Proposition de projet concernant l'initiative de formation commune aux achats dans le système des Nations Unies, établi par l'École des cadres du système des Nations Unies et le Centre international de formation de l'OIT à Turin (Italie), 18 juillet 2002, présentée à la vingt-neuvième réunion de l'IAPWG, tenue à Varsovie en mai 2003.

37. L'Inspecteur croit comprendre, à en juger par les observations que l'IAPWG a présentées sur son projet de rapport, que cette initiative de formation commune a été révisée de manière à centrer davantage l'attention des membres de l'IAPWG sur la mise en place d'un régime de certification à la passation des marchés, «que sous-tendrait un vaste inventaire des possibilités d'acquisition de connaissances qu'offrent le système des Nations Unies et un certain nombre de fournisseurs externes, grâce auxquelles les fonctionnaires chargés de la passation de marchés pourraient acquérir l'éventail de compétences qui leur seraient nécessaires pour obtenir leur certification³³». Quelle qu'en soit l'orientation nouvelle, l'Inspecteur estime que ce projet est important car il comble une lacune évidente, en particulier s'agissant des fonctionnaires sur le terrain. Il faudrait donc développer cette initiative, en tenant compte des progrès déjà accomplis par l'IAPSO dans certains domaines relevant de la stratégie définie au départ et de la nécessité d'incorporer d'autres éléments (achats en ligne électroniques et assistance technique pour le renforcement des capacités, entre autres) afin d'appuyer les services chargés des marchés publics des pays bénéficiaires.

38. Les autres organismes qui offrent actuellement à leur personnel, et dans des cas limités à quelques participants de l'extérieur, des possibilités de formation à la fonction achats sont les suivants: PNUD, PAM, UNICEF, UNOPS et HCR. Comme on l'a déjà noté, dans tous les cas les crédits ouverts à cette fin sont pratiquement négligeables. Il faut donc s'employer à accroître les ressources budgétaires destinées à la formation et puiser à toutes les sources appropriées pour réunir les fonds extrabudgétaires nécessaires. Ces remarques amènent à conclure que la proposition de projet de formation de l'IAPWG, même sous sa forme révisée, doit continuer à traduire l'adoption, par le système des Nations Unies, d'une approche plus intégrée de la rationalisation des politiques de formation, des méthodes et de l'utilisation des ressources en matière de passation de marchés et à tenir compte de la nécessité de réserver une place aux éléments mentionnés dans le paragraphe précédent.

39. Les constats faits dans les précédents chapitres montrent qu'il y a encore de la besogne à abattre pour renforcer les mécanismes de coopération et de coordination existant entre les services d'achat, en particulier dans les domaines suivants: recherche-développement et partage des pratiques optimales en matière de productivité et de normes de qualité; système intégré pour l'achat d'articles communs à plusieurs utilisateurs, possibilités d'«externalisation» auprès d'autres services d'achat de la famille des Nations Unies et programmes de formation. Les faiblesses constatées découlent sûrement d'un manque d'uniformité dans l'application, à l'extérieur de l'ONU et de ses fonds et programmes, des directives sur la passation des marchés énoncées par l'Assemblée générale. Il faut peut-être chercher une autre explication dans le statut mal défini et non officialisé de l'IAPWG qui, pour les responsables des achats, joue le rôle d'instance centrale, et dans le fait que l'IAPSO, comme on le verra au prochain chapitre, n'a pas d'identité interorganisationnelle clairement établie.

³³ Observations de l'IAPWG sur le projet de rapport du CCI sur les activités d'achat du système des Nations Unies (JIU/REP/2004/9).

IV. COOPÉRATION ET COORDINATION

A. Politiques

a) Textes applicables

40. Le cadre juridique de base de la coordination administrative entre les organismes des Nations Unies, y compris dans le secteur des achats, est fixé par les accords conclus depuis 1945, en application des Articles 57 et 63 de la Charte des Nations Unies, entre l'ONU et les institutions spécialisées pour régir les relations entre elles. En ce qui concerne la coordination, les clauses types de ces accords règlent les arrangements concernant le personnel, les questions administratives et techniques et les arrangements budgétaires et financiers. Les dispositions relatives aux questions administratives et techniques, dont relève le sujet étudié dans ce rapport, font obligation aux parties d'éviter la création et la mise en place de moyens matériels et de services qui se feraient concurrence ou feraient double emploi entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées, pour assurer l'uniformité administrative et technique et l'utilisation la plus efficace des ressources.

41. D'après l'information dont nous disposons, la coordination des pratiques en matière d'achats à l'intérieur du système des Nations Unies n'a jamais particulièrement retenu l'attention du CAC, rebaptisé CCS en 2001, et qui avait été créé en 1946³⁴ pour mettre en application les accords susmentionnés. Jusqu'en juin 2003, date à laquelle le Comité de haut niveau sur la gestion, organe du CCS, a décidé de s'intéresser de manière plus formelle à la question des achats, celle-ci était restée en marge du mandat de coordination du CCS. Par exemple, il ne semble pas que les responsables des achats ni le Groupe de travail des achats interorganisations (IAPWG) aient jamais constitué un organe subsidiaire du CCS comparable aux comités qui existent en matière de personnel, de finances ou de technologies de l'information et des communications (TIC). Cette lacune n'a pas été comblée bien que le volume global de l'activité d'achat du système des Nations Unies se soit considérablement accru ces 10 dernières années, jusqu'à représenter 37 % des dépenses combinées des organisations en 2002. C'est probablement la raison pour laquelle les efforts visant à encourager la coopération et la coordination entre les services d'achat des organismes des Nations Unies n'ont pas été aussi systématiques et productifs qu'ils auraient pu l'être dans le cadre du CCS.

42. Cela peut aussi expliquer pourquoi les résolutions successives de l'Assemblée générale réclamant l'harmonisation des politiques, règles et procédures appliquées en matière d'achats, conformément aux clauses précitées des accords régissant les relations entre organisations, ont été dans l'ensemble peu suivies d'effet au niveau interinstitutions. Dès 1979 par exemple, l'Assemblée générale avait demandé aux organisations de prendre des mesures pour parvenir à une uniformité aussi poussée que possible des procédures administratives, financières et budgétaires, ainsi que des procédures concernant le personnel et la planification, y compris la mise en place d'un système commun de passation des marchés³⁵. Bien que certaines initiatives prises ces dernières années témoignent d'une certaine amélioration dans ce domaine, comme on le verra plus loin, beaucoup reste à faire. Il devrait désormais être possible de progresser si le Comité de haut niveau sur la gestion relevant du CCS s'intéresse de plus près à ce sujet, comme le justifierait le montant des dépenses annuelles effectuées au titre des achats.

³⁴ Conformément à la résolution 13 (III) du Conseil économique et social de 1946.

³⁵ Résolution 32/197 de l'Assemblée générale, du 17 septembre 1979. Toutes les résolutions adoptées par l'Assemblée générale sur la réforme des procédures d'achat au cours de la dernière décennie contiennent généralement des dispositions plus ou moins semblables (voir par exemple la résolution 57/279 de l'Assemblée générale, du 20 décembre 2002).

b) Manuels des pratiques et procédures et autres directives

43. Chaque organisation a son propre manuel des achats. Dans certains cas (UIT, OMM et UPU), les règlements financiers et règles de gestion financière contiennent aussi des dispositions relatives aux achats. Pour la plupart des organisations qui ont fourni des renseignements, les manuels en question n'existent qu'en anglais (OACI, OMI, UNICEF, ONUDI, FNUAP, UNOPS et ONUV), pour certaines autres ils existent en anglais et en français (ONU, OIT, UNESCO et OMPI), ou en anglais et en espagnol (IAPSO/PNUD) et, dans deux cas exemplaires de bonnes pratiques, en anglais, en espagnol et en français (FAO et PAM). Indépendamment du multilinguisme pratiqué par certaines organisations, l'existence d'un manuel des achats dans les trois langues de travail est une condition pratique importante pour celles dont les opérations d'achat sont décentralisées, en particulier l'Organisation des Nations Unies et ses fonds et programmes.

44. Malgré des différences dans les procédures de passation des marchés, signalées par les organisations, les manuels énoncent des principes généraux similaires en ce qui concerne par exemple les points suivants: participation ouverte, concurrence, traitement juste et équitable, rapport qualité-prix et soumissionnaire qualifié le moins-disant, absence de conflit d'intérêts, transparence et responsabilité. Les principales étapes de la procédure – établissement de l'appel d'offres, examen des offres et adjudication – sont aussi similaires. Ces principes et étapes sont récapitulés dans les «Directives communes régissant les achats des organismes du système des Nations Unies» de l'IAPSO. Apparemment établies à l'intention des fournisseurs et non pas des fonctionnaires chargés des achats, ces directives ne définissent pas les qualifications que devraient idéalement posséder ces derniers, pas plus que les normes de qualité à respecter ou les responsabilités et modalités de fonctionnement des organes de contrôle, au Siège et dans les bureaux extérieurs. Pas plus que les différents manuels ne parlent de la coopération et de la coordination entre les organisations en matière d'achats³⁶, ces directives communes ne contiennent de dispositions de ce genre, qui seraient pourtant utiles en particulier pour faciliter le travail des services communs d'achat, surtout dans les bureaux extérieurs (voir plus loin).

45. L'Inspecteur considère que ces directives communes pourraient servir de base à l'élaboration d'un manuel type destiné aux services d'achat, et pas seulement aux fournisseurs. Certes, les fonctionnaires chargés des achats semblent souvent satisfaits de leur manuel mais, dans un cas au moins, certaines dispositions ont été critiquées comme inutiles et apparemment incompatibles avec les bonnes pratiques du secteur privé. Les procédures définies par le manuel ont été jugées excessivement bureaucratiques, avec une délégation de pouvoirs insuffisante, trop de niveaux de contrôle et l'obligation d'obtenir plusieurs signatures, même après examen par les commissions ou comités des marchés.

46. Ces préoccupations montrent qu'il est souhaitable de simplifier et d'harmoniser encore les phases principales des procédures d'achat des organisations. Il faudrait pour cela développer les directives communes existantes pour élaborer un modèle applicable à l'ensemble du système, énonçant des principes généraux communs mais définissant aussi des pratiques communes, en particulier en ce qui concerne les méthodes d'achat en ligne, les seuils communs dans les bureaux extérieurs et les normes de qualité à respecter. L'objectif devrait être de renforcer les caractéristiques communes des services d'achat, et de rationaliser considérablement les procédures d'achat, sans préjudice des éléments statutaires qui pourraient être propres à certains organismes et dont il pourrait être tenu compte dans un manuel commun. L'IAPWG devrait donc faire en sorte de développer ses directives communes pour en faire un manuel de politiques et procédures applicables à l'ensemble du système, qui servirait de guide de bonnes pratiques pour les achats des organisations.

³⁶ Le PNUD et les fonds et programmes de l'ONU au Siège ont adopté un règlement financier et des règles de gestion financière communs pour ce qui concerne les achats.

c) Le concept d'organisme chef de file

47. On peut conclure à l'utilité et à la faisabilité d'un manuel commun des achats lorsque l'on constate le succès obtenu jusqu'ici par l'application d'un principe novateur – celui de l'organisme chef de file – qui s'étend à tous les organes, fonds et programmes de l'ONU, ainsi qu'à toutes les institutions spécialisées, y compris les institutions de Bretton Woods. Selon ce principe, l'accord ou contrat-cadre négocié par un ou plusieurs organismes (organisme(s) chef(s) de file) pour l'acquisition de biens ou de services s'applique de manière identique aux autres organismes membres, qui bénéficient ainsi des mêmes avantages. Tous les fonctionnaires consultés par l'Inspecteur sur ce point se sont déclarés favorables à ce concept, qui est généralement considéré comme un outil précieux de coopération et de coordination entre les services d'achat des organismes des Nations Unies. Un projet d'accord destiné à officialiser cet arrangement a été présenté à l'IAPWG à sa vingt-huitième réunion. Ce projet ne contient pas de garanties suffisantes pour empêcher que les organismes soient à l'origine d'une situation de monopole dans le cas où un grand nombre ou la majorité d'entre eux achèteraient des biens ou services à un même fournisseur. À cette réserve près, l'Inspecteur invite instamment tous les membres de l'IAPWG à adhérer à l'accord sur le concept d'organisme chef de file, qui devrait être ajusté périodiquement, en particulier en ce qui concerne le détail de la procédure, dans l'esprit de la recommandation relative à un manuel des achats commun à l'ensemble du système ou de la formule à trois volets.

B. Mécanismes

a) Le Groupe de travail des achats interorganisations (IAPWG)

48. Le mécanisme de l'IAPWG, qui existe depuis 30 ans, est le principal lieu d'échanges pour les responsables des achats dans le système des Nations Unies. Il se réunit une fois par an, alternativement dans les régions développées et dans les pays en développement ou en transition. Ses réunions offrent en outre aux milieux d'affaires du pays hôte l'occasion de se familiariser avec les politiques et activités des organisations en matière d'achats. Les réunions comportent normalement deux volets: une séance privée réservée à l'examen interinstitutions de problèmes communs, et une séance publique pour les échanges avec les milieux d'affaires locaux. L'Inspecteur a eu l'occasion de participer en qualité d'observateur à la vingt-huitième réunion de l'IAPWG tenue à Varsovie en mai 2003, et d'interroger ensuite les organisations participantes sur le fonctionnement et l'efficacité de l'IAPWG en ce qui concerne la coordination interinstitutions. Il a aussi demandé aux organisations ce qu'elles pensaient de la périodicité des réunions de l'IAPWG et si les participants extérieurs, par exemple des représentants des clients (donateurs et destinataires), des fournisseurs du secteur public et des organismes de contrôle, pourraient assister à ces réunions afin d'ouvrir des perspectives nouvelles sur la fonction achats, en particulier dans le secteur privé.

49. À peu près toutes les organisations ont jugé précieux le lieu d'échanges d'informations que constituent les réunions de l'IAPWG. Elles ont aussi largement salué le travail accompli ces dernières années par l'IAPWG pour trouver des solutions à des problèmes concrets de coopération et de coordination dans un certain nombre de secteurs, en citant par exemple le concept d'organisme chef de file, l'initiative de formation commune, la base de données commune sur les fournisseurs, etc. En même temps, les avis ont divergé sur la question de savoir si l'IAPWG avait les moyens, ou le pouvoir, d'approfondir la coopération et la coordination entre les services d'achat des organismes internationaux. Certaines organisations ont jugé que l'IAPWG devrait continuer à se réunir chaque année de manière informelle, et que ses réunions devaient être réservées aux responsables des achats; d'autres ont été d'avis qu'il fallait renforcer son rôle et le réunir deux fois par an. Quelques autres encore ont pensé qu'il serait raisonnable de le réunir tous les deux ans, en particulier si les membres continuaient à travailler ensemble en réseau par des moyens électroniques entre les réunions périodiques. La plupart des organisations n'étaient pas favorables à la proposition d'inviter des participants extérieurs aux réunions du groupe.

50. Ayant examiné tous les points de vue exprimés par les organisations sur le fonctionnement et l'efficacité de l'IAPWG, l'Inspecteur fait les observations suivantes:

a) Le mandat de l'IAPWG pourrait être précisé et explicité; en préparant le présent rapport, l'Inspecteur n'a pas trouvé trace d'un mandat qui aurait été confié à l'IAPWG par les organes directeurs. Les renseignements complémentaires donnés par l'IAPWG au CCI sur cette question indiquent que le groupe a été créé en 1976 par une initiative intersecrétariats lancée par le PNUD, et que, à ce jour, cette initiative n'a pas été entérinée par un organe central, bien que les activités d'achat du système aient énormément augmenté au fil des ans. En conséquence, les relations existant entre l'IAPWG et les organes directeurs de ses organisations membres, en particulier l'Assemblée générale des Nations Unies, ne sont pas claires. Et ce manque de clarté retentit sur l'application des recommandations et décisions de l'IAPWG dans les organisations et sur le financement des projets d'amélioration des achats communs, ainsi que sur le choix des ressources qui doivent être approuvées par les organes directeurs;

b) Les activités de l'IAPWG n'ont pas non plus fait l'objet d'un contrôle régulier avant juin 2003, date à laquelle le Comité de haut niveau sur la gestion (relevant du CCS) a décidé de commencer à recevoir ses rapports. En outre, on ne sait pas très bien si les fonctionnaires des achats qui assistent aux réunions de l'IAPWG le font en qualité de représentants mandatés de leur organisme ou à titre personnel. La différence est importante s'agissant de renforcer les pouvoirs et l'efficacité de l'IAPWG en matière d'achats interorganisations. Par exemple, dans son commentaire sur le projet du présent rapport, l'IAPWG a indiqué que ses observations, émanant d'un organe informel, «ne sont pas censées modifier ni affecter d'aucune manière les observations officielles présentées à l'Inspecteur» par les divers membres;

c) Les éléments dont nous disposons ne permettent pas de conclure que, en 30 ans d'existence, l'IAPWG a poussé ses membres, collectivement et individuellement, à adopter des réformes pour améliorer leur efficacité. Bien que certaines organisations, en particulier l'OIT, ne partagent pas cet avis, l'Inspecteur constate que la plupart des innovations de principe apportées récemment par l'IAPWG étaient des retombées de la réforme engagée au Siège de l'ONU et de la redynamisation de l'IAPSO;

d) Les chiffres indiqués dans le précédent chapitre pour le montant des achats font apparaître clairement de grandes différences de pouvoir d'achat entre les membres de l'IAPWG, ce qui amène à penser que la question n'a pas la même importance pour tous. Certes, tous les organismes devraient continuer à participer aux réunions du groupe, mais ils pourraient être représentés simplement par le chef du service d'achat de chaque organisme, et certains points de l'ordre du jour pourraient être examinés dans trois cercles ou comités: le Secrétariat de l'ONU, les programmes et fonds des Nations Unies (qui devraient piloter la réforme des achats dans les bureaux extérieurs) et les institutions spécialisées. Chaque cercle ou comité pourrait jouer le rôle de chef de file pour certains aspects des achats considérés comme les plus importants pour chacun. Cette approche pourrait dorénavant servir à définir la forme des réunions et résultats de l'IAPWG;

e) Il faut que l'IAPWG interagisse davantage avec d'autres entités chargées des achats dans le secteur public et le secteur privé et avec les institutions universitaires compétentes, afin de se tenir au courant des pratiques, innovations et tendances existant à l'extérieur du système des Nations Unies. À cette fin, une ou deux personnes extérieures au système pourraient être invitées à intervenir à chacune de ses réunions sur un sujet choisi par lui;

f) Le renforcement des services communs d'achat et autres arrangements concernant la coopération entre les différents lieux d'affectation, dont il sera question plus en détail ci-dessous, devrait constituer un sujet idéal de discussion et de décision pour les réunions annuelles de l'IAPWG.

51. En conclusion, l'Inspecteur recommande que le mandat de l'IAPWG relatif à la coopération interinstitutions soit précisé par une résolution de l'Assemblée générale, et que le groupe fasse rapport chaque année à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du CCS en présentant des propositions concrètes en vue d'améliorer la gestion, l'évaluation de l'efficacité et la coordination de la fonction achats à l'intérieur du système.

b) Le Bureau des services d'achats interorganisations (IAPSO)

52. L'IAPSO, qui assure le secrétariat des réunions de l'IAPWG, souffre, un peu comme lui, de l'imprécision de son identité et de son rôle. Créé en 1978 par le PNUD, au moment où ce dernier était la principale source de financement des projets de coopération technique exécutés par les institutions spécialisées, l'IAPSO était initialement chargé d'harmoniser les pratiques des organisations pour les achats destinés aux projets sur le terrain: il s'agissait surtout d'acheter du matériel, en particulier des véhicules, au plus bas coût possible. Ce mandat initial a été progressivement étendu par décision du Conseil d'administration du PNUD à toute une série de tâches interinstitutions, consistant par exemple à promouvoir la coopération et la coordination interinstitutions pour les achats, harmoniser les règles et procédures en la matière, créer une base de données commune sur les fournisseurs, établir des statistiques des achats, normaliser les achats de matériel et assurer le secrétariat de l'IAPWG.

53. Tandis que le rôle de l'IAPSO s'élargissait peu à peu au cours des années 90, la place du PNUD dans le financement et la coordination des activités de coopération technique des organisations du système déclinait parallèlement. Dans ce contexte, le fait que l'IAPSO est resté partie intégrante du PNUD alors que celui-ci cessait d'être le centre de gravité du système de développement multilatéral n'a rien fait pour rehausser son rôle et son image dans le cadre des achats interorganisations. Bien qu'aucune des organisations que l'Inspecteur a consultées n'ait mis en doute l'utilité de ses services, certaines ne savaient pas trop si l'IAPSO était l'organe du PNUD chargé des achats ou un véritable mécanisme interinstitutions. En fait, le PNUD a subventionné les opérations de l'IAPSO (jusqu'en 2001) et il a été son principal client, représentant en 2002 35 % du volume de ses achats. Cependant, la part de l'IAPSO dans l'ensemble des activités d'achat du PNUD, qui dépassaient les 800 millions de dollars en 2002, s'élevait par exemple à 3,5 % (29 millions de dollars) à peine.

54. Le mandat confié à l'IAPSO – promouvoir la coopération et la coordination – coïncide avec l'objectif que poursuit l'IAPWG. Il y a donc un semblant de logique à ce que l'IAPSO serve de secrétariat à l'IAPWG. Néanmoins, l'IAPSO rend compte à l'Administrateur et au Conseil d'administration du PNUD, dont il reçoit des instructions, tandis que l'IAPWG n'est responsable devant aucune instance supérieure. Bien que les organisations aient indiqué à l'Inspecteur qu'elles appréciaient les services interinstitutions rendus par l'IAPSO, il est intéressant de relever que les activités d'achat que celui-ci a menées pour ces organisations (à l'exception des institutions financières multilatérales) n'ont représenté, collectivement, qu'un peu moins de 50 millions de dollars, soit à peine 1 % de leur portefeuille global en 2002.

55. Cette situation a engendré pour l'IAPSO une sorte de crise d'identité. Ses problèmes ont été aggravés par le fait qu'on attendait de lui, non seulement qu'il s'autofinance, mais aussi qu'il dégage à partir des activités minimales d'achat qui lui étaient confiées un excédent de recettes destiné à financer des services interinstitutions dont les membres de l'IAPWG reconnaissent l'utilité. L'IAPSO a relevé ce défi en se restructurant. Grâce à différentes mesures prises pour améliorer son efficacité, y compris l'adoption d'une méthode de calcul des coûts par activité et l'établissement d'une plate-forme d'achat électronique, il a diminué ses effectifs de 25 % et réduit radicalement les coûts des transactions en automatisant le traitement des dossiers. Ces réformes lui ont permis de générer un revenu net de 100 000 dollars en 2001. Il a également pris des mesures pour diversifier sa base de revenus en développant ses services de conseil et de formation dans le domaine des achats, essentiellement dans les pays en développement.

56. De l'avis de l'Inspecteur, les réformes internes de l'IAPSO offrent un bon exemple de la manière dont les services d'achats du système des Nations Unies peuvent être rationalisés et rendus plus efficaces – ce qui correspond à l'objectif du présent rapport. Les réalisations de l'IAPSO, y compris la réduction d'effectifs de 25 %, traduisent une bonne pratique de gestion que les autres organisations qui n'ont pas encore réformé et automatisé leurs systèmes d'achat auraient intérêt à étudier et imiter. Il faudrait donc que, aux prochaines réunions de l'IAPWG, l'IAPSO (et les autres organismes qui ont rationalisé leurs services d'achat ces dernières années, le PNUD par exemple) partage systématiquement et en détail avec les autres les enseignements qu'ils en ont tirés.

57. Cette louable amélioration de l'efficacité de l'IAPSO n'a cependant pas apporté de réponse à la question de son statut institutionnel dans le système des achats des Nations Unies. Pour autofinancer ses frais généraux, ainsi que ses services interinstitutions, il lui faut obtenir des marchés, étant donné qu'il tire plus de 80 % de son revenu des commissions qu'il perçoit sur ces marchés. Pour accroître sa part des marchés internationaux, actuellement négligeable, il a cherché à se lancer davantage dans la concurrence, parfois face aux autres organisations membres de l'IAPWG. Même si la concurrence et les doubles emplois sont fréquents dans la passation des marchés dans le système des Nations Unies, comme on l'a vu au chapitre premier, on peut se demander si l'IAPSO sera en mesure de s'y tailler un créneau qui puisse garantir sa viabilité future.

58. L'Inspecteur constate par exemple que, bien que l'IAPSO ait fait preuve jusqu'ici de capacités tout à fait remarquables en touchant une clientèle diversifiée extérieure aux Nations Unies, en se constituant un portefeuille croissant d'activités de formation et de conseil en matière d'achats et en lançant une plate-forme d'achats électronique moderne, ses activités font double emploi, en particulier avec celles du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), qui fait lui aussi rapport au Conseil d'administration du PNUD. Le service d'achat de l'UNOPS se trouve dans le même bâtiment que l'IAPSO à Copenhague. L'Inspecteur a interrogé ces deux organismes, ainsi que d'autres, sur les avantages et les inconvénients d'une éventuelle fusion entre eux.

59. Les deux organismes étant actuellement autofinancés, ils n'ont donc pas a priori d'incidences financières pour les États Membres. Cependant, comme ils ont pour clients des organismes des Nations Unies qui les financent, soit par leur budget de base, soit par des contributions volontaires, une analyse préliminaire amène l'Inspecteur à penser que leur fusion pourrait permettre de réaliser des économies renouvelables d'au moins 800 000 dollars par an, grâce à la réduction des coûts de personnel et des autres coûts qu'entraînerait la suppression des postes faisant double emploi. Cette fusion aurait en outre l'avantage de combiner les forces des deux entités et d'engager un processus de rationalisation des services et pratiques du système commun en matière d'achats. Parmi les autres avantages importants qui en résulteraient, on peut mentionner: a) l'intégration de toutes les activités d'achat et les avantages résultant des économies d'échelle, b) la rationalisation et l'accroissement de l'efficacité des procédés et procédures, c) la possibilité de bénéficier de l'aide des services juridiques, commissions des marchés et services de règlement locaux, pour réduire les délais de livraison, d) la création des conditions nécessaires à l'établissement d'un centre de documentation des Nations Unies sur les achats avec le bénéfice pratique de l'apprentissage auprès d'un milieu professionnel plus large, et e) la création d'un fichier étendu de formateurs dans le domaine des achats, participant à des activités de formation standard ou conçues sur mesure.

60. Le portefeuille d'achats de l'UNOPS est près de cinq fois plus important que celui de l'IAPSO, mais ce dernier a quelques atouts sur le plan institutionnel et sur celui de la productivité, comme on l'a vu plus haut, et il a aussi un mandat pour agir au nom des autres organisations (pour lequel il ne reçoit cependant pas un financement suffisant), ce que n'a pas l'UNOPS. Les modalités et incidences possibles d'une telle fusion demanderaient cependant à être examinées plus en détail que nous ne pouvons le faire ici. Aussi l'Inspecteur recommande-t-il au Secrétaire général, en consultation avec les chefs de secrétariat du PNUD et de l'UNOPS, d'examiner la question sur la base d'une étude réalisée par un consultant

spécialiste des fusions d'entreprises. Au cas où les arrangements actuels seraient maintenus, le PNUD devrait continuer à financer les services interinstitutions que fournit l'IAPSO aux membres de l'IAPWG.

c) Services communs d'achat et autres arrangements de coopération

61. **Siège de l'Organisation des Nations Unies:** Dans le chapitre précédent, l'Inspecteur a évoqué la réforme des services d'achat entreprise au Siège de l'ONU depuis 10 ans, en particulier dans le contexte du Groupe de travail sur les achats de l'Équipe spéciale sur les services communs créée par le Secrétaire général en 1997 dans le cadre de ses mesures de réforme de l'Organisation. Le Groupe de travail a notamment réussi à obtenir un accord sur l'harmonisation des règlements financiers et règles de gestion financière, ainsi que des documents contractuels, liés aux achats. Les arrangements communs en matière d'achats entre les organismes installés à New York sont aujourd'hui plus fréquents qu'avant. Cependant, on ne connaît pas l'incidence des nouveaux arrangements en termes d'efficacité par rapport au coût pour les organismes concernés.

62. Le Groupe de travail sur les achats n'a pas étudié la possibilité de fusionner tous les services d'achat au Siège en une entité unique, pour différentes raisons citées par les organismes comme faisant obstacle aux services communs, et qui touchent à la forme juridique de chacun, à la nature de ses opérations ou à des spécificités liées à leurs procédures opérationnelles et systèmes de reddition de comptes. Selon l'Inspecteur, il y aurait intérêt à mettre en commun les capacités d'achat au Siège dans le cadre du PNUD, de manière à tirer le plus grand parti possible de sa réorganisation, jugée bénéfique, en unités spécialisées chargées d'une large gamme d'activités d'achat, portant sur plus de 40 différents articles, tant pour les activités du Siège que pour les opérations de développement, les opérations humanitaires et les opérations de maintien de la paix menées hors siège, dans le monde entier.

63. À cet égard, il importe de souligner qu'un fonctionnaire chargé des achats n'a pas forcément besoin d'être spécialiste d'un produit donné, encore que cela puisse être utile. Ces connaissances spécialisées existent généralement dans les départements organiques ou techniques et ce sont ces départements qui rédigent les spécifications et les demandes de fourniture passant par les services d'achat. Les experts des achats sont avant tout des professionnels du commerce, ayant de solides qualités en matière de communication et de négociation, une vraie polyvalence et une connaissance solide de la chaîne d'approvisionnement, toutes choses nécessaires pour gérer de manière efficace les opérations entre fournisseurs et utilisateurs finals. En principe, il devrait donc être possible de rassembler sous un même toit l'administration des services d'achat des organismes du Siège, d'ici à 2010. Une étape intermédiaire pourrait néanmoins consister à fusionner les services d'achat des fonds et programmes sis à New York, l'IAPSO étant absorbé par la nouvelle entité qui résulterait de la fusion.

64. Cette réorganisation rationnelle de la fonction achats au Siège pourrait apporter un certain nombre d'avantages. Outre qu'elle contribuerait à réduire les coûts, elle permettrait de supprimer les doubles emplois dans les services d'achat entre des organismes qui, en fin de compte, sont tous responsables devant la même Assemblée générale et le même Secrétaire général, soumis aux mêmes organes de contrôle et partagent tous le même siège. Cela consoliderait les résultats obtenus jusqu'ici dans le cadre de la réforme des achats, et améliorerait l'image et la visibilité des responsables des achats au sein de l'ONU proprement dite et, par extension, dans l'ensemble du système. Cette réorganisation imprimerait une forte dynamique et fournirait un cadre de référence pour l'intégration rationnelle des services et pratiques en matière d'achats dans d'autres lieux d'affectation, en particulier sur le terrain. Elle serait aussi conforme aux textes et aux politiques exposés au début de ce chapitre, et elle faciliterait leur application aux services et installations communs, y compris le système commun d'achat. De manière plus fondamentale, elle devrait aider à appliquer la recommandation faite au chapitre VI tendant à ce que le système des Nations Unies établisse une stratégie et un programme d'assistance technique qui favorisent le renforcement des capacités des institutions chargées des achats publics dans les pays en développement et les pays en transition. Le Secrétaire général voudra peut-être examiner, le cas échéant

avec l'aide de personnes extérieures, les avantages liés à ces propositions du point de vue de l'efficacité générale.

65. **L'Office des Nations Unies à Genève:** Des mesures de réforme des achats semblables à celles entreprises au Siège de l'ONU sont aussi en cours à Genève. Une Équipe spéciale sur les services communs a été créée en 2001, et son programme d'activité porte notamment sur les achats. En conséquence de cette nouvelle dynamique des services communs, le Service commun d'achats auquel participent la plupart des organismes ayant leur siège à Genève, qui existe depuis le début des années 50, encourage de plus en plus la collaboration entre ses membres dans le domaine des achats, y compris dans le domaine des services d'utilité publique, des services d'agence de voyage, des services bancaires, etc. Selon les estimations du Service commun d'achats, les économies résultant de ces arrangements communs ou coordonnés se sont élevées à plus de 1 million de francs suisses en 2002. D'autres initiatives seraient en préparation.

66. Bien que l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG) fournisse des services d'achat à la plupart des organismes des Nations Unies à Genève, chacune des institutions spécialisées, ainsi que le Haut-Commissariat des Nations Unies aux réfugiés, ont leurs propres services. Malgré la collaboration croissante au sein de l'Équipe spéciale sur les services communs et du Service commun d'achats, dont nous venons de parler, la question se pose encore de savoir si chaque organisme installé à Genève doit avoir son propre service d'achat, sans considération des dépenses annuelles correspondantes et de la possibilité qu'auraient ces organismes, du fait de leur proximité, de réduire et partager leurs frais généraux. Rappelons à cet égard que, dans son rapport de 1998 sur les services communs des organismes des Nations Unies à Genève³⁷, qui a été entériné par l'Assemblée générale³⁸, le Corps commun d'inspection recommandait d'établir progressivement, sur 10 ans (2000-2010), trois centres de services communs à Genève (ONUG, OIT/OMS et UIT/OMPI/OMM). Si cette stratégie de réorganisation des services communs à Genève est mise en œuvre, trois services d'achat (un dans chaque centre) devraient à terme remplacer la multitude des nombreux services existant actuellement à Genève.

67. **L'Office des Nations Unies à Vienne:** Les progrès indiqués ci-dessus n'ont pas encore été étendus aux autres grands lieux d'affectation. Bien que les organisations de Vienne soient commodément installées dans le même complexe de bâtiments, le CCI indiquait en 2002, dans un rapport sur les services communs et les services mixtes des organisations du système des Nations Unies à Vienne³⁹, que chacune des quatre organisations du Centre international de Vienne avait son propre service d'achat et que les différents arrangements mixtes qui existaient par le passé avaient été abandonnés. Les Inspecteurs ont recommandé la création d'un groupe de travail qui serait chargé d'examiner les avantages que des arrangements communs en matière d'achats pourraient apporter sur le plan de l'efficacité. La principale recommandation du rapport, qui tendait à la création d'une unité administrative commune gérée par l'ONUV devrait, une fois mise en application, entraîner la mise en commun des services d'achat à Vienne aussi.

68. **Copenhague** accueille quatre services d'achats du système des Nations Unies: la Division d'approvisionnement de l'UNICEF, de loin la plus grande avec environ 400 fonctionnaires, l'IAPSO et l'UNOPS, qui partagent un bâtiment comme nous l'avons vu, et une petite unité d'achat du Bureau

³⁷ Services communs des organismes des Nations Unies à Genève, première partie: Vue d'ensemble de la coopération et de la coordination administratives (JIU/REP/98/4; A/53/787).

³⁸ Voir la résolution 54/255 de l'Assemblée générale, du 4 mai 2000, sur le rapport en question du CCI.

³⁹ Services communs et services mixtes des organisations du système des Nations Unies à Vienne (JIU/REP/2002/12).

régional de l'OMS pour l'Europe (EURO/OMS). Lors de ses entretiens avec ces organismes, l'Inspecteur a appris que les services concernés communiquaient entre eux, mais qu'il n'existait pas de système formel ou structuré de coopération et de coordination en matière d'achats bien que le PNUD, dans ses observations sur le projet de rapport, ait mentionné l'existence d'un «groupe d'achat des services communs à Copenhague». Comme l'Inspecteur l'a constaté en se rendant à plusieurs reprises à Copenhague pour préparer le présent rapport, la coopération, lorsque coopération il y avait, était plutôt informelle et sporadique. Compte tenu des réformes entreprises en matière d'achats dans d'autres lieux d'affectation, il semblerait logique que les services de Copenhague s'emploient eux aussi à renforcer leur coopération. Ainsi, l'UNICEF pourrait remplir le rôle de service d'achat pour le Bureau régional de l'OMS pour l'Europe, et on pourrait créer à Copenhague un centre d'échanges d'informations, de données d'expérience et de pratiques optimales. À cet égard, les leçons que l'IAPSO a tirées de sa réforme des achats pourraient être plus largement partagées avec d'autres entités installées dans la même ville. Pour le reste, la nécessité de repenser les relations entre l'UNOPS et l'IAPSO a déjà été évoquée dans ce rapport.

69. **L'Office des Nations Unies à Nairobi:** L'ONUN est essentiellement un ensemble de services communs à la vingtaine d'organismes des Nations Unies représentés à Nairobi, qui comptent environ 2 600 fonctionnaires, dont 1 650 au complexe Gigiri et 950 en dehors. L'ONUN a une Section des achats, des voyages et des transports qui achète des fournitures pour l'ONUN, le Programme des Nations Unies pour l'environnement et le Programme des Nations Unies pour les établissements humains, mais pas pour les autres organismes, chacun ayant son propre service d'achat. Il existe un groupe des achats interinstitutions pour l'échange d'informations sur les fournisseurs et la mise en œuvre du concept de l'organisme chef de file, mais celui-ci ne cherche pas à rationaliser les opérations d'achat et à les réunir sous une même chaîne de commandement.

70. Les progrès réalisés au Siège par le Groupe de travail sur les achats pour harmoniser les règles régissant les achats et les outils de passation des marchés ne se sont apparemment pas encore étendus à l'ONUN et dans d'autres bureaux hors siège. Cependant, l'Inspecteur est conscient des efforts que déploie le Groupe des Nations Unies pour le développement pour qu'il y ait davantage de locaux et services communs hors siège et il espère que ces efforts permettront aussi que des services d'achat communs soient mis sur pied dans les bureaux extérieurs, avec des commissions des marchés ainsi que des installations communes à tous. Le manque d'harmonisation des accords de siège conclus entre les différents organismes des Nations Unies installés à Nairobi et le Gouvernement du Kenya pose un problème particulier à l'ONUN, et d'autres bureaux extérieurs doivent probablement se trouver dans la même situation dans d'autres pays.

71. Les disparités entre accords de siège engendrent des disparités dans l'application par le pays hôte des privilèges et immunités des organisations. Ainsi, les organisations sont tenues d'acquitter des droits et la taxe à la valeur ajoutée⁴⁰ sur leurs achats de matériel de communication. En renforçant les arrangements administratifs communs, en normalisant les règles et procédures opérationnelles et en négociant d'une même voix avec le gouvernement du pays hôte, les organisations installées à Nairobi devraient finir par convaincre le Gouvernement d'harmoniser les accords de siège. L'Inspecteur recommande donc que, conformément aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale sur les services communs, le Secrétaire général institue aussi des réformes à l'ONUN et dans les autres lieux d'affectation où cela n'a pas encore été fait.

⁴⁰ Dans la recommandation 7 de son rapport sur l'audit de gestion sur les pratiques de l'Organisation et des fonds et programmes des Nations Unies en matière d'externalisation (JIU/REP/2002/7), le CCI recommande que le Secrétaire général examine avec les autorités nationales compétentes tous les cas où l'imposition aux organisations de certaines taxes pour les services externalisés serait contraire aux dispositions pertinentes de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, et fasse connaître à l'Assemblée générale les résultats de cet examen.

d) Mise en réseau des services d'achat

72. Les membres de l'IAPWG reconnaissent de plus en plus la nécessité d'établir une «communauté de pratique» en matière d'achats (autrement dit un réseau d'échange d'informations et de collaboration) qui renforcerait les relations de travail entre les différents lieux d'affectation, en particulier entre les bureaux extérieurs et les principales villes de siège, ainsi qu'entre les fonctionnaires chargés des achats eux-mêmes. La mobilité de ces fonctionnaires – avec stages de formation ou voyages d'étude, échanges, prêts, détachements et mutations de fonctionnaires entre les différents services d'achat – devrait être un élément de cette mise en réseau. Utilisé de façon optimale, le réseau devrait faciliter le partage des informations opérationnelles, des innovations, des pratiques optimales et des moyens didactiques virtuels, en particulier en ce qui concerne les méthodes d'achat électronique.

V. ACHATS ÉLECTRONIQUES

A. État d'avancement

73. Les renseignements fournis par les organismes sur les achats électroniques (c'est-à-dire, essentiellement, le recours aux applications des technologies de l'information et des communications (TIC) dans l'exercice de la fonction achats, soit pour certaines opérations, soit tout au long du cycle d'achat) font apparaître des différences à l'intérieur du système des Nations Unies dans les pratiques aujourd'hui appliquées en la matière et les progrès réalisés jusqu'ici. Ces différences semblent tenir non pas tant aux aspects juridiques propres à chaque organisation qu'à des considérations plus matérielles, par exemple la conscience insuffisante qu'ont les organes directeurs des avantages des applications des TIC et le fait qu'ils n'y consacrent que des crédits limités, l'inégalité des moyens technologiques et des capacités internes qu'ont les organismes de produire du changement par des techniques de «reconfiguration», le choix ou l'existence de différents progiciels, les contraintes imposées par les réglementations internes et les préoccupations concernant le traitement équitable des fournisseurs potentiels des pays en développement entièrement ou presque entièrement dépourvus de capacités technologiques d'information ou de communication.

74. De manière générale, cependant, exception faite de l'IAPSO, les achats électroniques en sont encore aux balbutiements dans la grande majorité des organisations, encore que l'OIT indique qu'elle a commencé à mettre en œuvre des systèmes de planification des ressources, comprenant un module d'achat adapté à l'OIT, avec la possibilité de faire des commandes en ligne. Les achats électroniques ne sont pas encore présentés par les manuels sur les politiques et procédures d'achat comme une méthode de remplacement des transactions manuelles. Par conséquent, il n'existe pas encore de politiques et règles spécifiques pour cette méthode d'achat, qui requiert une réglementation spéciale traitant de problèmes comme ceux de la sécurité, de la signature électronique, de l'intégrité des systèmes, des systèmes de secours, etc. Bien que certaines organisations se soient déclarées convaincues que leur manuel était suffisamment souple pour s'appliquer aussi aux procédures d'achat électronique, l'Inspecteur doute pour sa part que cela soit vrai dans les cas où des solutions TIC devraient être appliquées du début à la fin du cycle d'achat.

75. La plupart des organisations recourent actuellement à ces méthodes pour publier sur leur site Web les informations concernant les achats, y compris les principes applicables à la passation des marchés, et pour communiquer avec les fournisseurs et les clients. Ces sites contiennent généralement des liens renvoyant aux sites des autres services d'achats du système des Nations Unies, ainsi qu'au portail mondial pour les fournisseurs des Nations Unies, qui a remplacé la base de données commune sur les fournisseurs et qui est géré par l'IAPSO. La facilité d'accès à l'information varie d'un site à l'autre. Par exemple, les renseignements sur les achats sont immédiatement accessibles sur les menus principaux de la FAO, de l'UNICEF, de l'UNOPS et du PAM, mais pas sur celui de l'ONU, où l'utilisateur doit d'abord chercher la page des «Départements du Secrétariat de l'ONU» puis celle de la «Division des achats». Il est impossible à un fournisseur extérieur ne connaissant pas la structure du Secrétariat de l'ONU d'accéder aisément aux informations concernant les achats sur le site. Cette observation vaut aussi pour les sites de l'OACI et du HCR. En ce qui concerne les statistiques des achats en particulier, il ne semble pas que les chiffres affichés sur les sites soient régulièrement mis à jour dans la plupart des cas, les dernières mises à jour remontant le plus souvent à 2002 ou à 2001. Pour l'ONUG, la dernière mise à jour date de 1996. Certaines autres organisations n'ont pas du tout d'informations concernant les achats sur leur site (UIT, OMM et OMS).

76. À sa vingt-huitième réunion, en mai 2003, l'IAPWG a examiné les résultats d'une étude approfondie sur le potentiel des achats électroniques aux Nations Unies qu'il avait commandée au Centre de recherche sur les achats et approvisionnements stratégiques (CRiSPS) de l'École de gestion de l'Université de Bath. Cette étude, après avoir analysé 14 étapes de la passation des marchés, depuis les

spécifications et l'enregistrement des fournisseurs jusqu'au suivi des expéditions, à la facturation et aux paiements, concluait que les spécifications, l'enregistrement des fournisseurs et les demandes de renseignements pendant la procédure d'appel d'offres, ainsi que les paiements, sont les étapes les plus «électronisées» et la facturation, celle qui l'est le moins. L'étude concluait aussi que près de 80 % des organismes qui avaient répondu en étaient encore à «*prévoir de mettre en œuvre les achats électroniques dans les trois années suivantes*». Cependant, elle laissait de côté un aspect particulièrement intéressant dans le contexte de l'IAPWG, à savoir l'ampleur de la coopération interinstitutions dans la planification et la conception de solutions électroniques pour les achats.

77. L'IAPSO, qui est actuellement l'organisme le plus avancé sur le plan des achats électroniques, indique que toutes ses opérations d'achat sont exécutées par des méthodes électroniques et que toutes ses commandes sont faites au moyen de l'application UNWebBuy. Il semblerait que l'IAPSO soit actuellement le seul organisme du système à avoir réussi à automatiser entièrement son processus de passation des marchés. Il l'a fait moyennant un investissement relativement modeste pour la conception de la plate-forme UNWebBuy, qui permet à plus de 4 000 clients enregistrés dans le monde d'avoir accès aux catalogues de produits de l'IAPSO, de faire leurs propres offres en ligne, de choisir l'itinéraire pour le transport et de recevoir des offres de prix fermes comprenant l'assurance et les rabais qui sont calculés automatiquement.

78. UNWebBuy permet aussi aux fournisseurs de vérifier, et le cas échéant de rectifier, le catalogue et les indications sur les produits. En tant que responsable des achats pour le Dispositif mondial pour l'accès aux médicaments antituberculeux, l'IAPSO a utilisé efficacement son système de commerce électronique pour livrer des médicaments dans le monde entier, d'une valeur estimée à 11 millions de dollars en 2002. En même temps, il coordonne les services d'autres organes pour les analyses de laboratoire, les inspections avant expédition, le fret, l'assurance, etc., en utilisant le module de logistique électronique de cette application, qui a été mis au point en 2002. La plate-forme de commerce électronique de l'IAPSO permet aussi l'achat direct de médicaments par les pays destinataires⁴¹. Cette application UNWebBuy de l'IAPSO montre bien le potentiel que représentent les achats électroniques pour les organisations.

B. Potentiel

79. Dans leurs réponses au questionnaire du CCI sur ce point, les organismes se sont de façon générale montrés conscients des avantages et des possibilités qu'offrent les achats électroniques pour la coopération interinstitutions, pour la normalisation des pratiques et pour les clients. Ces réponses sont résumées ci-dessous.

a) Avantages pour les organismes considérés individuellement

i) Accroissement de l'efficacité et de la transparence par la rationalisation des processus et réduction importante des coûts des transactions; ii) réduction des effectifs et du nombre des erreurs humaines, exactitude et rapidité d'exécution accrues; iii) possibilité de passer du tactique au stratégique, d'où résultats sensiblement meilleurs et meilleure gestion de la performance; iv) facilité d'accès aux données et possibilité de les analyser; v) plus grande satisfaction et motivation du personnel.

⁴¹ Ces explications résument celles qui figurent dans la brochure du PNUD/IAPSO – *Review 2002* ainsi que les entretiens de l'Inspecteur avec des fonctionnaires de l'IAPSO.

b) *Avantages pour la collaboration interinstitutions*

i) Tous les avantages susmentionnés; ii) plus grand poids sur le marché et économies d'échelle; iii) partage plus large d'informations récentes sur le marché et les opérations; iv) standardisation de l'approvisionnement électronique; v) avantages résultant de l'application des procédures d'achat d'autres organismes; vi) meilleur travail en réseau des services d'achat.

c) *Avantages du point de vue de l'harmonisation des règles et procédures d'achat*

i) La compatibilité des règles et des systèmes faciliterait l'application commune des procédures de passation des marchés et l'externalisation, en permettant aux organismes de passer des marchés au nom d'autres organismes du système; ii) uniformité de la qualité des produits; iii) meilleure application des règles et établissement plus facile des statistiques.

d) *Avantages pour les pays et organisations clients*

i) Accès plus rapide et plus facile à l'information, gain d'efficacité et raccourcissement des délais d'exécution; ii) abaissement des coûts et amélioration du service grâce à l'accélération de la livraison et qualité élevée au meilleur prix; iii) meilleure surveillance et communication plus facile des résultats; iv) vérification des stocks et prix; v) élargissement des possibilités d'achats internationaux pour certains services et produits.

80. Sans mettre en doute ces avantages potentiels ni les possibilités qu'offrent les achats électroniques, la FAO souligne qu'elle cherche à utiliser les modules d'achat de ses applications Oracle Financial pour automatiser le processus, et elle étudie la possibilité d'utiliser Oracle iProcurement pour les articles qu'elle achète fréquemment, pour faire face à l'éventualité de limitations accrues des achats locaux. Cependant, des solutions avancées d'achat électronique, telles que Arriba, Commerce one et le produit Oracle, risquent de ne pas être rentables en ce qui concerne les deux tiers de ses achats courants de produits agricoles et de produits associés, à cause des spécifications techniques restrictives, des conditions applicables à la répartition géographique des achats et de la nécessité de diversifier les fournisseurs.

81. Cette appréciation générale portée sur les avantages des achats électroniques montre sans équivoque que ceux-ci apparaissent comme la voie à suivre nécessairement pour moderniser la fonction achats dans le système des Nations Unies et la hausser au niveau mondial. En fait, les avantages cités par les organismes sont à peu de chose près identiques à ceux qu'indique un document de la Banque mondiale intitulé *Electronic Government Procurement (e-GP)*⁴² (voir tableau 4). Selon ce document, les achats électroniques permettent de réduire les prix de 10 à 20 % grâce à une plus grande concurrence et de diminuer de 50 à 80 % les coûts des transactions. Le document cite en exemple le système d'achat électronique du Gouvernement de la République de Corée, dont la mise au point a coûté 26 millions de dollars, mais qui permet d'économiser 2,7 milliards de dollars sur tous les achats publics, estimés à 17,1 milliards de dollars. Malgré ces possibilités, notamment de réduire les coûts, les organismes, dans leurs réponses au questionnaire du CCI sur ce point, sont lucides sur les difficultés à surmonter avant de recueillir les avantages potentiels des méthodes d'achat électronique.

⁴² World Bank Draft Strategy, octobre 2003.

Tableau 4. Avantages des achats publics électroniques

	Pour le gouvernement	Pour les fournisseurs	Pour le public
Transparence	<ul style="list-style-type: none"> • Moyen de lutter contre la corruption • Fournisseurs plus nombreux • Meilleure intégration et interaction entre les gouvernements • Surveillance des achats par les professionnels • Meilleure qualité des décisions et des statistiques sur les achats • Meilleure image auprès de l'opinion publique 	<ul style="list-style-type: none"> • Plus grande justice et concurrence accrue • Amélioration de l'accès aux marchés publics • Ouverture des marchés publics à de nouveaux fournisseurs • Encouragement de la participation des petites et moyennes entreprises • Amélioration de l'accès à l'information sur les marchés publics • Responsabilité du gouvernement 	<ul style="list-style-type: none"> • Accès à l'information sur les marchés publics • Information sur les dépenses publiques • «Droit de se faire entendre» • Responsabilité du gouvernement
Efficiace			
<i>Coûts</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Baisse des prix • Réduction du coût des transactions • Réduction des effectifs • Réduction des dépenses fiscales 	<ul style="list-style-type: none"> • Baisse des coûts des transactions • Réduction des effectifs • Amélioration de la situation de trésorerie 	<ul style="list-style-type: none"> • Redistribution des dépenses fiscales
<i>Temps</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Simplification/élimination des tâches répétitives • Communication en tout lieu/à tout moment • Raccourcissement du cycle des achats 	<ul style="list-style-type: none"> • Simplification/élimination des tâches répétitives • Communication en tout lieu/à tout moment • Raccourcissement du cycle des achats 	<ul style="list-style-type: none"> • Communication en tout lieu/à tout moment

Source: Banque mondiale.

C. Obstacles

Tableau 5. Obstacles aux achats électroniques dans le système des Nations Unies

Obstacles	Solutions possibles
1. Résistance du personnel à de nombreux niveaux	Encadrement, formation et accompagnement
2. Contraintes budgétaires/financières	Convaincre les organes directeurs et les donateurs des avantages à long terme des achats électroniques
3. Incompatibilité des technologies de l'information et des communications (TIC)	Effort interinstitutions pour améliorer la compatibilité
4. Impossibilité pour les fournisseurs des pays destinataires de recourir aux achats électroniques	Étudier les capacités des fournisseurs et utiliser une approche à deux niveaux pour le choix des fournisseurs et les appels d'offres

Obstacles	Solutions possibles
5. Autres priorités jugées plus urgentes	Donner la priorité aux initiatives dans le domaine des achats électroniques
6. Problèmes de connectivité et de largeur de bande dans les bureaux extérieurs	Investir dans les infrastructures TIC
7. Signature électronique et autres méthodes en ligne pas encore approuvées; méfiance à l'égard des transactions électroniques	Revoir la sécurité des systèmes et modifier la politique concernant la signature électronique: les moyens de rendre fiable la signature électronique existent
8. Besoin de garanties de confidentialité, d'intégrité et de disponibilité dans l'infrastructure informatique	Il est possible d'obtenir des garanties raisonnables en offrant des encouragements
9. Limites inhérentes aux textes et aux procédures	Le système des Nations Unies devrait adopter un cadre juridique commun autorisant les achats électroniques et définissant les procédures opérationnelles en la matière
10. Connaissance insuffisante, dans les organisations, des achats en ligne et des conditions nécessaires à leur mise en œuvre	Ces conditions ainsi que le rapport coûts-avantages devraient être analysés et largement diffusés
11. Bureaucratie (trop de contrôles, trop de niveaux de vérification et d'approbation)	Déléguer des pouvoirs aux experts des achats qui devraient être pleinement responsables du processus
12. Indifférence de la part des cadres supérieurs (qui considèrent les achats comme une simple besogne administrative, ne présentant aucun intérêt intellectuel)	Faire prendre conscience de l'importance du professionnalisme en dégageant des ressources et en veillant à ce que le personnel soit qualifié
13. Inexistence d'une solution TIC couvrant tous les aspects des marchés publics	Mettre en œuvre un système couvrant l'intégralité du cycle de passation des marchés et compatible avec les autres systèmes internes et avec ceux des autres organismes des Nations Unies

82. Le résumé ci-dessus n'appelle pas d'explications complémentaires sur les obstacles que doivent surmonter les organisations lorsqu'elles cherchent à utiliser des méthodes d'achat électronique. Certaines de ces difficultés sont encore plus aiguës dans les bureaux extérieurs, en particulier en ce qui concerne les capacités et l'environnement électroniques, qui vont limiter le recours à ces méthodes d'achat pendant de nombreuses années encore. Par exemple, les fonctionnaires de l'ONUN ont informé l'Inspecteur que leurs fournisseurs avaient tant de difficulté à recevoir et à lire les messages électroniques et leurs annexes qu'il fallait aussi leur en envoyer une télécopie. Les coupures de courant et les pannes d'ordinateur sont également source de problèmes. L'approche à deux niveaux proposée par certains organismes pour les transactions avec les fournisseurs des pays en développement semble constituer une solution intérimaire raisonnable. Pour le reste, l'exemple de la plate-forme de commerce électronique de l'IAPSO indique la voie à suivre.

D. Voie à suivre

83. Le fait que les organisations, à quelques exceptions près, débutent dans les achats électroniques présente un certain nombre d'avantages. D'une part, cela signifie qu'elles n'ont pas gaspillé une grande quantité de ressources en procédant par essais et erreurs de manière individuelle et sans coordination, comme elles l'avaient fait dans les années 90 pour développer les stratégies et les systèmes informatiques, ce qui avait coûté très cher aux États Membres. Deuxièmement, elles pourront profiter de l'expérience des autres en se faisant part de leurs bons et de leurs mauvais résultats et en mettant au point ensemble des stratégies et des outils qui feront des achats électroniques le mode normal de fonctionnement des services d'approvisionnement. Troisièmement, cette situation devrait considérablement faciliter la réforme des achats et la mise en commun des services d'achat. Quatrièmement, le rapport du CRiSPS sur la question et les leçons tirées jusqu'ici par l'IAPSO sont utiles pour comprendre les conditions nécessaires à

la création d'une plate-forme d'achats électroniques, en particulier la nécessité de transformer le climat institutionnel, d'unifier les politiques et les réglementations, d'améliorer les qualifications du personnel des achats par un recyclage systématique et d'accepter l'idée que les restrictions de personnel sont inévitables, qu'elles se fassent par départs naturels ou autrement. L'Inspecteur souligne ci-dessous les principes fondamentaux qui devraient guider les organisations dans leur cheminement vers les systèmes de passation électronique des marchés.

a) *Cadre juridique et définition des procédures*

Il s'agit là d'un principe indispensable souligné par certaines organisations, dont il appartient à l'ONU de s'occuper, avec si nécessaire des contributions d'autres organisations pour tenir compte de leurs caractéristiques propres.

b) *Consultation, coopération et coordination*

Les organisations devraient continuer à utiliser l'IAPWG pour resserrer leur collaboration et synchroniser leurs efforts dans ce domaine, en se fondant sur l'expérience de l'IAPSO, les conclusions du rapport du CRiSPS et le présent rapport du CCI. L'OMS, qui est en train d'adapter pour un coût relativement modeste la plate-forme UNWebBuy de l'IAPSO à ses propres besoins de commerce électronique, pourrait par exemple faire profiter de l'expérience qu'elle acquerra à cet égard les autres membres de l'IAPWG qui voudraient suivre cet exemple, pour leur éviter de dépenser beaucoup d'argent à réinventer des solutions déjà connues. L'IAPSO pourrait en outre être mis en mesure d'approfondir sa connaissance des achats électroniques et d'en faire profiter, pour un coût modique, les autres membres de l'IAPWG, en empêchant au moins le recours aux services, coûteux, de consultants extérieurs.

c) *Contrôle budgétaire*

Grâce à la collaboration et à la mise en commun systématiques de l'expérience, les organisations devraient pouvoir fixer des prix de référence pour les systèmes d'achats électroniques, garantissant ainsi l'utilisation rationnelle et prudente des ressources.

d) *Éviter la méthode choc*

C'est l'une des principales recommandations du rapport du CRiSPS, que l'Inspecteur considère comme très pertinente. Les auteurs du rapport ont constaté que les achats électroniques se développaient de façon progressive et modulaire, ce qui avait selon eux de meilleures chances de réussir qu'une approche brutale. Les auteurs ont aussi évoqué l'expérience internationale, qui montrait que les approches progressives donnaient de meilleurs résultats qu'une méthode choc. En adoptant une approche progressive, les organisations devraient viser à automatiser complètement leurs services d'achat sur les cinq prochaines années environ, en prenant 2010 pour date cible.

e) *Formation et recyclage du personnel*

Le succès des projets d'achats électroniques semble dépendre dans une très large mesure des capacités et compétences des fonctionnaires intervenant dans leur exécution et leur suivi, ce qui suppose que l'on consacre des ressources suffisantes à la formation du personnel, pour créer une attitude professionnelle nouvelle et donner aux intéressés les compétences indispensables au bon fonctionnement des plates-formes électroniques.

84. L'Inspecteur recommande donc que les cinq principes de base qu'il vient d'énoncer, et qui ne sont pas exhaustifs, guident les organismes des Nations Unies dans la mise au point de solutions d'achat électronique.

85. S'il est vrai que l'application des systèmes TIC devrait certainement apporter des avantages multiples, qui sont résumés ci-dessus, les organisations ont aussi pour mission de renforcer les capacités des pays destinataires en matière d'achats publics, pour leur permettre d'exécuter des opérations d'achat direct. Ainsi, en formant le personnel aux systèmes et opérations d'achat électronique, on lui donnerait en même temps les connaissances et compétences supplémentaires dont il a besoin pour encourager le développement de capacités analogues dans les pays destinataires, comme nous allons le voir ci-dessous.

VI. CRÉATION ET RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

A. Exposé du problème

86. Sur la base des renseignements disponibles, il semble que les organisations n'aient pas encore compris l'importance des achats en tant qu'outil de développement dans les pays clients destinataires. Le problème est fondamentalement double: absence d'initiatives résolument en faveur des pays et institutions destinataires, et très petit nombre des projets de renforcement des capacités en matière d'achats publics dans ces pays.

87. Premièrement, il est rare que les organisations achètent délibérément des biens et services dans les régions en développement en vue de stimuler les économies locales en contribuant notamment, directement ou indirectement, à renforcer la position des fournisseurs locaux. Un cas a néanmoins retenu l'attention de l'Inspecteur: c'est celui des directives en matière d'achats établies par le HCR à l'intention de ses partenaires pour qu'ils appuient l'économie des pays qui accueillent des réfugiés en achetant de préférence les fournitures et services qu'ils peuvent trouver sur place, présentant la qualité requise et à des prix concurrentiels. Le PNUD a aussi appliqué par le passé une préférence monétaire de 15 % en faveur des fournisseurs de pays en développement et de pays en transition, mais il a cessé de le faire à la suite d'une décision de son conseil d'administration. Il encourage actuellement les achats en provenance de ces pays en décentralisant ses opérations et en confiant les achats à ses bureaux extérieurs et en particulier les achats dans ces pays et dans ces régions, qui favorisent les modalités d'exécution directe et d'exécution nationale, mises en œuvre essentiellement par l'intermédiaire de ces bureaux. Il semble que l'UNESCO pratique aussi une politique de préférence aux achats locaux.

88. En rendant compte de ces pratiques dans son rapport de 2000 sur la réforme des achats⁴³, le Secrétaire général a relevé que seuls l'UNESCO et le HCR appliquent certaines formes de traitement préférentiel dans la passation des marchés. L'UNESCO accorde apparemment une préférence de 10 % en faveur des marchandises produites sur place lorsqu'une garantie locale est nécessaire. Le Secrétaire général a conclu que, conformément aux règles de gestion financière, la passation des contrats au Secrétariat repose sur l'offre la plus basse acceptable, ce qui vise à garantir la meilleure utilisation possible des ressources de l'Organisation, et que toutes les soumissions valides, quelle que soit leur origine, sont ainsi examinées et évaluées sans préjugé ni préférence.

89. Le problème réside donc dans les règles relatives aux achats et dans les réglementations financières, qui n'autorisent pas de discrimination positive en faveur des pays en développement, même si certains États Membres de l'Organisation appliquent ce type de politique sur leur territoire en faveur des segments de population défavorisée, par exemple les femmes et les groupes minoritaires.

90. À la vingt-huitième réunion de l'IAPWG, en 2003, le représentant du Groupe de la Banque mondiale a fait un exposé sur «la diversité des fournisseurs, outil de développement économique», concept apparu semble-t-il en 1968 sur le marché des États-Unis, et qui était à l'origine d'une initiative du Gouvernement fédéral visant à développer les achats publics aux propriétaires, socialement et économiquement désavantagés, de petites entreprises. Le Groupe de la Banque mondiale applique apparemment cette idée dans la passation des marchés, afin d'accroître la création d'emplois, d'augmenter les revenus des groupes minoritaires, de renforcer les capacités pour toutes les catégories de dépenses et de promouvoir des débouchés économiques et le développement⁴⁴.

⁴³ A/55/127 du 10 juillet 2000, par. 26.

⁴⁴ Therese Ballard, «Supplier Diversity – A tool for economic development», exposé présenté à la vingt-huitième réunion de l'IAPWG à Varsovie, en mai 2003.

91. La mise en œuvre de ce concept par les organismes des Nations Unies pourrait prendre plusieurs formes. Par exemple, ces organismes pourraient demander à leurs fournisseurs dans les pays avancés de sous-traiter à des fournisseurs dans les pays destinataires chaque fois qu'il est possible et approprié de le faire, en considérant leur capacité à cet égard comme un facteur positif dans l'évaluation des soumissions futures.

92. Le deuxième aspect du problème est que les organismes n'ont pas de stratégie ni de programme d'assistance technique cohérent en vue de renforcer les capacités techniques et réglementaires des services responsables des marchés publics dans les pays destinataires. Les séminaires organisés actuellement par le PNUD et les formations offertes par l'IAPSO sont manifestement insuffisants par rapport à la tâche à accomplir. L'Inspecteur constate en outre que les organismes n'ont pas assez de ressources actuellement pour former leur propre personnel chargé des achats, comme on l'a vu au chapitre III. Certains auteurs⁴⁵ estiment que les marchés publics représentent en moyenne 10 % du PIB, le pourcentage pour l'Ouganda s'étant établi à près du double en 1997, et ils considèrent que le renforcement des services responsables des marchés publics dans les pays en développement peut apporter des avantages économiques importants en même temps qu'il favorise la transparence et la responsabilisation. C'est là un domaine dans lequel la Banque mondiale et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), notamment, sont très engagées. La Banque publie périodiquement des rapports d'évaluation des marchés publics par pays sur son site Web et, comme on l'a vu, encourage les services responsables des marchés publics dans les pays destinataires à se doter de plates-formes de commerce électronique.

B. Nouvelle orientation

93. Le besoin croissant de fournir un appui technique aux services responsables des marchés publics dans les pays destinataires pour les aider à passer directement des marchés sur le plan local et international et à faire un usage efficace de fonds publics limités est partiellement lié au fait que la question de la transparence des marchés publics est désormais inscrite au Programme de Doha pour le développement de la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC, au nombre des questions dites de Singapour. On peut en conclure que la question continuera à prendre de l'importance, offrant au système des Nations Unies l'occasion de mettre au point une stratégie et un programme commun d'assistance technique visant à renforcer les capacités des pays en développement en matière de marchés publics, comprenant un élément important de passation des marchés par les méthodes électroniques. Une telle initiative viendrait à point pour compléter les travaux entrepris dans ce domaine par les institutions financières multilatérales, l'OCDE et d'autres donateurs.

⁴⁵ Par exemple, Walter Odhiambo et Paul Kamau, «Public procurement: Lessons from Kenya, Tanzania and Uganda», Centre de développement de l'OCDE, mars 2003.