



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

F

CONSEIL

Cent cinquantième session

Rome, 1-5 décembre 2014

Examen des accords à long terme relatifs aux achats dans le système des Nations Unies (JIU/REP/2013/1)

1. Ce rapport du CCI est accompagné de brefs commentaires du Directeur général et d'observations plus approfondies du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) (A/69/73/Add.1).

Observations du Directeur général de la FAO

2. La FAO approuve l'orientation générale de l'approche présentée dans le rapport du CCI intitulé *Examen des accords à long terme relatifs aux achats dans le système des Nations Unies*, ainsi que les observations du CCS y afférentes. La section du Manuel de la FAO qui traite des «Achats de biens et services, et prestations de travaux», ainsi que les directives de l'Organisation existantes relatives à la gestion des contrats, ont été citées par le CCI comme un exemple de bonnes pratiques pour les politiques et procédures en matière d'accords à long terme. Au départ, la terminologie concernant la collaboration dans le domaine des achats au sein du système des Nations Unies, dont le réseau Achats du Comité de haut niveau chargé des questions de gestion a recommandé l'utilisation dans tous les manuels des organismes des Nations Unies qui traitent des achats, a été élaborée par la FAO, et l'Organisation l'a présentée en 2010 dans la section 502 de son Manuel.

3. La FAO prend note des cinq recommandations de fond formulées dans le rapport et appuie sans réserve les observations du CCS. Les recommandations 1 et 3 sont couramment appliquées au sein de l'Organisation. Lorsqu'elle publie des informations, la FAO utilise activement les données relatives aux accords à long terme recueillies par le Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies. La recommandation 2 est prise en compte, et toute l'attention voulue est accordée à l'élaboration d'orientations supplémentaires concernant la gestion des accords à long terme, afin de parvenir à un juste équilibre entre les coûts et les avantages. En ce qui concerne la recommandation 4, la FAO participe déjà activement aux travaux du réseau Achats du Comité de haut niveau chargé des questions de gestion et aux activités du Groupe de travail sur l'harmonisation.

4. Jusqu'à présent, l'Organisation a promu l'utilisation d'accords à long terme passés par d'autres organismes des Nations Unies quand les besoins institutionnels et le rapport coût-efficacité le justifiaient, et elle continue de le faire. La FAO approuve les observations du CCS concernant les efforts à déployer pour harmoniser les termes et conditions contractuels, et fait observer que les différences qui existent entre ces différents termes et conditions n'entravent pas indûment les activités d'achats communs. L'Organisation est d'avis qu'il est possible d'encourager et de faciliter une collaboration accrue sans une pleine harmonisation des termes et des conditions contractuels et de la documentation connexe.

Le code QR peut être utilisé pour télécharger le présent document. Cette initiative de la FAO vise à instaurer des méthodes de travail et des modes de communication plus respectueux de l'environnement. Les autres documents de la FAO peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org



m1907f

5. Concernant la recommandation 5, la FAO reconnaît le rôle stratégique qu'une bonne gestion des achats joue dans la réalisation des objectifs stratégiques de l'Organisation, et elle appuie la recommandation issue du rapport en vertu de laquelle les activités d'achat, y compris les accords à long terme, devraient être fondées sur des plans et des stratégies d'achat solides. La section du Manuel concernée est en cours d'examen, et les directives relatives à la planification des achats, à la passation d'accords à long terme et à la gestion des contrats seront renforcées.



Assemblée générale

Distr. générale
16 mai 2014
Français
Original : anglais

Soixante-neuvième session
Point 139 de la liste préliminaire*
Corps commun d'inspection

Examen des accords à long terme relatifs aux achats dans le système des Nations Unies

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale ses observations et celles du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination sur le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Examen des accords à long terme relatifs aux achats dans le système des Nations Unies » (voir A/69/73).

* A/69/50.



Résumé

Le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Examen des accords à long terme relatifs aux achats dans le système des Nations Unies » (voir A/69/73) donne un aperçu général des politiques et pratiques en vigueur régissant le recours aux contrats à long terme pour les achats dans les organismes des Nations Unies.

La présente note, qui fait la synthèse des vues des organismes des Nations Unies sur les recommandations figurant dans le rapport, a été établie à partir des contributions fournies par les membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, qui ont favorablement accueilli le rapport et souscrit à certaines de ses recommandations.

I. Introduction

1. Dans son rapport d'inspection intitulé « Examen des accords à long terme relatifs aux achats dans le système des Nations Unies » (voir A/69/73), le Corps commun d'inspection évalue les politiques et pratiques régissant actuellement le recours aux contrats à long terme pour les achats dans les organismes des Nations Unies et analyse l'importance, l'efficacité et l'utilité de ces instruments. Il a constaté que les contrats à long terme concouraient à l'efficacité et à l'utilité des opérations d'achat, tout en recensant les risques potentiels associés aux pratiques en vigueur qui pourraient leur nuire.

II. Observations générales

2. Les organismes des Nations Unies ont favorablement accueilli le rapport du Corps commun d'inspection sur le recours aux contrats à long terme, et l'ont trouvé instructif. Bon nombre d'entre eux ont approuvé l'analyse et les conclusions qui y figuraient et formulé des observations sur plusieurs points.

3. Les organismes ont souscrit à l'analyse du Corps commun qui estimait qu'ils considéraient généralement la passation des marchés comme une fonction plus transactionnelle et administrative que stratégique et qu'une orientation plus stratégique des achats les aiderait à atteindre leurs objectifs.

4. Les organismes ont jugé que la question de la passation commune de marchés à long terme devait rester l'une des priorités des activités d'harmonisation des achats, tout en notant que l'utilisation de ces marchés s'était déjà, jusqu'à un certain point, révélée efficace et rationnelle, les différentes prescriptions techniques retenues par les organismes représentant vraisemblablement la contrainte plus importante. Ils ont considéré que l'adoption de prescriptions communes permettrait de procéder à des achats plus importants et d'optimiser l'utilisation des fonds grâce au regroupement des demandes au sein du système. Ils ont partagé l'avis du Corps commun selon lequel le Réseau achats du Comité de haut niveau sur la gestion devrait être doté des moyens de jouer un rôle plus grand et plus efficace dans l'harmonisation des achats et les marchés collectifs.

5. Il a été suggéré que les organismes envisagent de procéder à des achats ciblés pour certains articles devant faire l'objet de contrats à long terme communs. Une telle démarche permettrait de passer de la simple passation de commandes axée sur les coûts à un mode de planification concentrant les ressources dans les domaines qui donnent de la valeur ajoutée aux opérations d'achat grâce à l'adoption de techniques d'achat différenciées.

6. Des organismes ont fait valoir que la mise en place de solutions informatiques appropriées pour la gestion des contrats à long terme offrait des possibilités nouvelles de lever les obstacles organisationnels et contribuerait à simplifier les opérations, à améliorer la productivité et à accroître l'efficacité. Il existait notamment des systèmes permettant d'accéder aux catalogues des fournisseurs et données d'inventaire, ainsi que de passer les commandes, d'effectuer les paiements, de suivre les opérations, de gérer les stocks, entre autres avantages.

7. Les organismes ont approuvé l'élaboration de programmes de formation à l'intention des services demandeurs. Plusieurs d'entre eux ont indiqué que, même

s'il était indiqué au paragraphe 73 du rapport que les services/groupes d'achat et les services demandeurs devaient se partager la responsabilité de gérer les contrats, c'était manifestement aux services demandeurs que la charge de cette gestion devait incomber.

III. Observations sur des recommandations particulières

Recommandation 1

Les chefs de secrétariat devraient élaborer des politiques et directives spécifiquement consacrées à l'utilisation stratégique des accords à long terme pour les opérations d'achat effectuées par leur entité. Ces politiques et directives devraient s'attacher à préciser l'objectif, les avantages, les inconvénients, les stratégies possibles, les principaux éléments et les types d'accords à long terme, et indiquer quand et comment les mettre en place.

8. Les organismes ont souscrit à la demande du Corps commun d'inspection concernant l'élaboration de principes et directives pour régir l'utilisation stratégique des contrats à long terme visée dans la recommandation 1.

Recommandation 2

Les chefs de secrétariat devraient mettre en œuvre une politique qui implique d'assortir chaque accord à long terme d'un plan de gestion des contrats fixant clairement la répartition des tâches, les attributions et obligations de toutes les parties concernées, ainsi que les mécanismes de contrôle et de responsabilisation. Il convient de donner aux gestionnaires de contrats des directives détaillées, méthodes et outils à cet effet (y compris des clauses et mécanismes contractuels appropriés).

9. Les organismes ont de façon générale souscrit aux idées présentées dans la recommandation 2, à l'effet que les chefs de secrétariat veillent à ce que les contrats à long terme s'accompagnent d'un plan de gestion; certains d'entre eux ont cependant fait valoir que le rapport ne prenait pas en considération toutes les questions pertinentes. Par exemple, la gestion des contrats était importante non seulement pour les marchés à long terme, mais aussi pour tous les contrats. De plus, certaines des mesures proposées dans le rapport exigeaient l'utilisation de ressources qui n'étaient pas toujours disponibles, notamment dans le cas des organisations aux effectifs plus modestes, et le résultat net (gain ou perte) des dépenses engagées (en personnel ou en logiciels) par rapport aux économies obtenues (grâce à un meilleur suivi des contrats) pourrait ne pas justifier l'application d'un mode plus élaboré de gestion des marchés. Les organismes ont également souligné que la responsabilité de la « gestion des contrats » incombait aux services demandeurs ou utilisateurs finals, tandis que celle de l'administration des marchés revenait aux entités chargées de faire les achats, même si de nombreux services/groupes d'achat prêtaient leur concours dans ce domaine en assurant une formation et d'autres services.

Recommandation 3

Les chefs de secrétariat devraient rechercher de façon proactive les possibilités de conclure des accords à long terme pour des achats collectifs, et ce par divers moyens – mise en place/amélioration de politiques et directives en vue de faciliter la collaboration, diffusion d'appels d'offres pour des accords à long terme qui pourraient intéresser d'autres organismes, publication des accords à long terme passés par leur entité sur le Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies (UNGM), et recherche d'informations à jour sur les accords à long terme existants au sein du système des Nations Unies.

10. De nombreux organismes se sont déclarés favorables à la recommandation 3, tendant à ce que les chefs de secrétariat recherchent des possibilités de conclure des contrats à long terme. Dans certains cas, ils avaient modifié leurs politiques de sorte à pouvoir utiliser les contrats négociés par d'autres organismes. Il convenait toutefois de noter que l'Assemblée générale ne s'était pas prononcée officiellement sur la désignation d'un organisme chef de file et qu'en conséquence le Secrétariat de l'ONU n'avait que des possibilités restreintes d'étoffer sa collaboration, si ce n'était en mettant ses contrats-cadres à la disposition d'autres organismes des Nations Unies

Recommandation 4

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient contribuer à faire avancer les travaux du Réseau achats du Comité de haut niveau sur la gestion consacrés à l'harmonisation des documents relatifs aux achats, au recours conjoint aux accords à long terme et aux opérations communes d'acquisition de véhicules. Ils devraient également faciliter le travail du Réseau juridique afin de lui permettre de diligenter ses efforts d'harmonisation des conditions générales des contrats.

11. Les organismes ont souscrit à la recommandation dans laquelle les chefs de secrétariat étaient invités à faire avancer les travaux que le Réseau achats du Comité de haut niveau sur la gestion consacrait à l'harmonisation de la documentation relative aux marchés et menait dans d'autres domaines. Plusieurs d'entre eux ont néanmoins fait part de leurs préoccupations concernant la grande importance accordée à l'harmonisation des clauses et conditions des marchés. L'expérience acquise par certains d'entre eux dans le cadre d'achats collectifs indiquait que les écarts entre ces clauses et conditions n'entravaient pas indûment les activités d'achat, et qu'il serait plus utile d'utiliser les ressources, le temps et les efforts nécessaires à ces travaux d'harmonisation pour définir les domaines où la collaboration pourrait être renforcée même lorsque la documentation relative aux achats n'était pas harmonisée.

Recommandation 5

Les organes délibérants/directeurs devraient exercer leur rôle de surveillance de la fonction d'approvisionnement et des opérations d'achat en veillant à ce que la première remplisse correctement sa mission stratégique et que les secondes, en ce compris les accords à long terme, puissent s'appuyer sur des plans et stratégies solides.

12. Bien que le Corps commun d'inspection ait adressé la recommandation 5 à leurs organes délibérants, les organismes sont convenus que les activités d'achat étaient de plus en plus souvent prises en compte dans les fonctions de gestion stratégiques et ont fait part des importants progrès accomplis au cours des années récentes pour renforcer les règles, consignes et directives afin d'harmoniser les pratiques dans l'ensemble du système des Nations Unies.

**EXAMEN DES ACCORDS À LONG TERME RELATIFS AUX
ACHATS DANS LE SYSTEME DES NATIONS UNIES**

Rapport établi par

Cihan Terzi

Jorge Flores Callejas

Corps commun d'inspection

Genève 2013



Nations Unies

Résumé

Examen des accords à long terme relatifs aux achats dans le système des Nations Unies JIU/REP/2013/1

Le présent rapport a pour objet d'évaluer l'utilité et l'efficacité des accords à long terme auxquels il est fait appel dans le système des Nations Unies. Il porte sur des questions diverses et variées, notamment les politiques et pratiques en vigueur et les données statistiques existantes, les types d'accords avec leurs avantages et leurs inconvénients, les lignes directrices et stratégies suivies en la matière, le niveau de collaboration interinstitutionnelle générée par les accords à long terme, ainsi que les bonnes pratiques et les enseignements tirés de l'expérience.

Principales constatations et conclusions

Cet examen fait globalement ressortir que le recours par les organismes des Nations Unies à des accords à long terme est utile et, dans une certaine mesure, efficace. Les inspecteurs ont recueilli de nombreux exemples d'avantages - financiers et autres - que les différentes entités en ont retirés. Ces exemples montrent le plus souvent que les accords à long terme permettent de réaliser des économies sur le plan administratif en regroupant en une seule opération des achats récurrents de biens et services. En outre, ces accords donnent à chaque organisme des Nations Unies et au système dans son ensemble la possibilité d'utiliser les volumes d'achats plus importants comme moyen de pression et d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix qui soit grâce au regroupement des demandes.

Les inspecteurs ont toutefois recensé plusieurs risques potentiels liés aux politiques et pratiques relatives à l'utilisation d'accords à long terme, qui pourraient en fragiliser les éventuels avantages. Nombreux sont les organismes qui ne disposent pas de politiques propres aux accords à long terme, d'un système adéquat de gestion prévisionnelle des achats, de capacités d'élaboration de stratégies, d'outils de gestion des contrats ni de moyens de contrôle et de collecte de données. Leur impuissance à mettre en place et à gérer de manière stratégique des accords à long terme, à les suivre et à évaluer les résultats peut les empêcher de profiter pleinement des avantages potentiels de ces contrats.

Les accords à long terme sont généralement conclus pour plusieurs années et portent sur des achats de biens et services qui seront effectués de façon répétée pendant toute la durée du contrat. En raison de leur durée relativement longue et du regroupement des demandes, ces contrats représentent des sommes importantes, ce qui implique davantage de risques. Le recours aux accords à long terme doit donc être programmé et faire l'objet de stratégies d'ensemble englobant la gestion du processus de passation des marchés, le regroupement des demandes, les analyses de marché, l'établissement de contacts avec un éventail plus large de fournisseurs, la nécessité de garantir une réelle concurrence, l'évaluation et la gestion des risques, et la gestion efficace des contrats. Chaque accord à long terme doit être assorti d'un plan de gestion fixant clairement la répartition des tâches, les attributions et obligations de toutes les parties concernées, ainsi que les mécanismes de contrôle et de responsabilisation.

Les avantages ne sont pas garantis par la simple mise en place d'un accord à long terme et chaque accord ne génère pas tous les avantages. L'examen fait ressortir que, sauf à être conclus et utilisés en s'appuyant sur une politique appropriée, sur une analyse des dépenses, sur une évaluation des coûts/bénéfices, sur un dispositif de gestion des risques, sur une planification rigoureuse des achats et sur l'élaboration d'une stratégie, ces accords peuvent être source d'occasions manquées, d'inefficacités ou d'utilisation à mauvais escient. Veiller à bien planifier les accords à long terme, élaborer une stratégie en la matière et gérer correctement les contrats sont gage d'efficacité. Il est également apparu que les organismes des Nations Unies avaient ainsi pu mettre en évidence des possibilités

de collaboration grâce à la conclusion d'accords conjoints à long terme, à l'utilisation d'accords déjà conclus et au partage d'informations. La collaboration entre organismes des Nations Unies par le biais d'accords à long terme a permis de réduire les doubles emplois, de s'appuyer sur les volumes d'achats pour disposer d'un effet de levier plus important et de renforcer les synergies, de façon à améliorer plus encore les gains d'efficacité que procurent les accords à long terme.

Les inspecteurs ont cependant noté que, dans le système des Nations Unies, la passation des marchés était généralement considérée comme une fonction davantage transactionnelle et administrative que stratégique. Pourtant, compte tenu de leur importance et des sommes qu'ils représentent (14,3 milliards de dollars des États-Unis en 2011), une orientation plus stratégique des achats aiderait les entités à atteindre leurs objectifs.

En effet, le processus de passation des marchés constitue l'un des outils les plus importants et les plus visibles dont disposent les organismes des Nations Unies pour peser sur la réalisation de leurs objectifs stratégiques. Il doit donc faire partie intégrante de leur processus général de planification et de mise en place de leur stratégie. Pour ce faire, les fonctions d'approvisionnement doivent évoluer: il ne s'agit plus d'avoir des capacités transactionnelles, administratives et réactives; il faut avoir une démarche stratégique et proactive, et être suffisamment capable d'analyser les dépenses, de planifier les achats, d'élaborer une stratégie, de gérer des contrats et d'en contrôler l'application. Cela contribuera à conférer une efficacité optimale à toutes les opérations d'achat, y compris pour ce qui concerne le recours aux accords à long terme.

Les inspecteurs ont conclu que la collaboration interinstitutionnelle issue des accords à long terme pouvait déboucher sur une plus grande efficacité dans l'ensemble du système. Cet examen montre que, de toutes les modalités de collaboration inter ou pan-institutionnelle, les opérations communes d'achat constituent la formule la plus avantageuse. Ils permettent aux organismes de regrouper les demandes à l'échelle du système et d'obtenir, grâce à des volumes plus importants, de meilleurs prix et conditions. Le rapport recense des exemples intéressants d'approvisionnements conjoints auxquels il a été procédé dans certains sites.

Il ressort de l'examen que les initiatives d'achats collectifs pour l'ensemble des organismes des Nations Unies se développent mais sont encore loin de profiter de tout le potentiel qu'offre le système. Seuls quelques organismes ont inclus dans leur règlement relatif aux achats des dispositions détaillées destinées à faciliter la collaboration avec d'autres entités. Outre ces interventions d'ordre réglementaire, les organismes des Nations Unies devraient harmoniser leurs politiques et documents en matière d'achats, y compris les conditions générales des contrats. Au fil des ans, le Réseau achats du Comité de haut niveau sur la gestion a lancé plusieurs projets visant à faciliter l'harmonisation et le regroupement des achats; il devrait bénéficier d'un soutien pour pouvoir jouer un rôle plus important et plus efficace à cet égard.

Les inspecteurs ont conclu que, dans la mesure où elle représente l'un des postes de dépenses les plus importants et constitue un outil stratégique pour la réalisation des objectifs des organismes, la passation des marchés nécessite une surveillance étroite de la part des organes délibérants/directeurs. Principales parties prenantes, ces instances doivent impérativement exercer leur rôle de surveillance afin de donner une orientation plus stratégique à la fonction d'approvisionnement, de doter celle-ci de capacités suffisantes et de concevoir des plans et stratégies qui permettent de s'acquitter de ces tâches de façon efficace. Les chefs de secrétariat devraient à cet effet présenter à intervalles réguliers aux organes délibérants/directeurs un rapport sur la fonction d'approvisionnement et les opérations d'achats, en indiquant notamment la planification et les stratégies retenues pour la passation des marchés.

Le Corps commun d'inspection a rédigé deux notes relatives aux achats au cours des cinq dernières années: « Procurement reforms in the United Nations system » (JIU/NOTE/2011/1) (*Réforme des achats dans le système des Nations Unies*) et « Corporate consultancies in United Nations system organizations » (JIU/NOTE/2008/4) (*Utilisation de consultants dans les organismes du système des Nations Unies*). Les conclusions du présent rapport corroborent et complètent celles de ces deux notes. Consacrées à divers aspects de la passation des marchés, elles ont, l'une comme l'autre, formulé des recommandations destinées à améliorer la situation. Les inspecteurs ont la conviction que les organismes des Nations Unies qui suivront les recommandations figurant dans les deux précédentes notes du Corps commun d'inspection et dans le présent rapport accroîtront considérablement l'utilité et l'efficacité du processus de passation des marchés dans le système des Nations Unies.

Le présent rapport comprend cinq recommandations: quatre adressées aux chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies et une aux organes délibérants/directeurs, qui est rédigée comme suit:

Recommandation soumise aux organes délibérants/directeurs

Recommandation 5

Les organes délibérants/directeurs devraient exercer leur rôle de surveillance de la fonction d'approvisionnement et des opérations d'achats en veillant à ce que la première remplisse correctement sa mission stratégique et que les secondes, en ce compris les accords à long terme, puissent s'appuyer sur des plans et stratégies solides.

Table des matières

	<i>Page</i>
Résumé.....	iii
Abréviations.....	vii
<i>Chapitres</i>	<i>Paragraphes</i>
I. Introduction.....	1–8 1
II. Aperçu des accords à long terme dans le système des Nations Unies	9–21 3
A. Définition des accords à long terme.....	9–10 3
B. Avantages et inconvénients des accords à long terme.....	11 3
C. Politiques des organismes des Nations Unies en matière d'accords à long terme.....	12–13 4
D. Statistiques générales concernant les accords à long terme dans le système des Nations Unies.....	14–21 5
III. Planification et élaboration de stratégies en matière d'approvisionnement.....	22–62 9
A. Élaboration d'une stratégie en matière d'approvisionnement	24–31 9
B. Choisir le bon type d'accord à long terme	32–43 11
C. Évaluer les coûts et avantages des accords à long terme.....	44–46 15
D. Principaux éléments des accords à long terme.....	47–62 16
IV. Gestion des contrats	63–88 22
A. Conditions à réunir pour la gestion des contrats	69–75 23
B. Gestion des prestations des fournisseurs.....	76–77 25
C. Observation continue de l'utilisation des accords à long terme	78–80 27
D. Suivi de l'évolution des conditions du marché et des prix.....	81–84 28
E. Modification ou résiliation des accords à long terme.....	85–88 30
V. Collaboration entre les organismes des Nations Unies	89–133 31
A. Opérations communes d'achat	92–112 32
B. Utilisation d'accords à long terme déjà conclus par d'autres organismes des Nations Unies (« piggy-backing »)	113–121 40
C. Externalisation et approvisionnement auprès d'autres organismes des Nations Unies ..	122–124 42
D. Partage d'informations.....	125–127 43
E. Initiatives du Réseau achats en matière d'harmonisation et d'achats collectifs	128–133 44
VI. Conclusion.....	134–146 46
<i>Annexes</i>	
I. Méthodologie d'évaluation	49
II. Aperçu des politiques et pratiques relatives à l'utilisation des accords à long terme dans le système des Nations Unies.....	51
III. Recours à des accords à long terme dans le système des Nations Unies	52
IV. Aperçu des suites à donner aux recommandations du Corps commun d'inspection, par organisme participant (JIU/REP/2013/1)	53

Abréviations

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
CCI	Corps commun d'inspection
CE	Commission européenne
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CPAG	Groupe des opérations communes d'achat
CPT	Équipe chargée des achats groupés
DFS	Département de l'appui aux missions
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
FWC	Contrats-cadres
GTC	Conditions générales des contrats
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
HLCM	Comité de haut niveau sur la gestion
IT	Technologies de l'information
LTA	Accord à long terme
NTE	Montant plafond
NU	Nations Unies
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OIT	Organisation internationale du Travail
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la Santé
OMT	Organisation mondiale du tourisme
ONU-Femmes	Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/Sida
OPS	Organisation panaméricaine de la santé
PAM	Programme alimentaire mondial
PGI	Progiciel de gestion intégré
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement

PO	Organismes participants
SLA	Accords sur le niveau de service
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNGM	Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UPU	Union postale universelle

I. Introduction

Objectif

1. Dans le cadre de son programme de travail pour 2012, le Corps commun d'inspection a examiné, de mai à novembre 2012, les accords à long terme en matière d'approvisionnement dans le système des Nations Unies. Cet examen avait pour objet d'évaluer l'utilité et l'efficacité des accords à long terme auxquels font appel les organismes des Nations Unies.

2. L'examen s'est appuyé sur les précédentes notes du Corps commun d'inspection consacrées aux achats, notamment celle sur la réforme des achats dans le système des Nations Unies (JIU/NOTE/2011/1)¹ et celle sur l'utilisation de consultants dans les organismes du système des Nations Unies (JIU/NOTE/2008/4).²

Portée et méthodologie

3. Le présent examen couvre l'ensemble du système et tous les organismes participants relevant du Corps commun d'inspection. Il porte sur des questions diverses et variées, notamment les statistiques existantes, les types d'accords à long terme avec leurs avantages et leurs inconvénients, les lignes directrices, les stratégies et procédures suivies en la matière, le niveau de collaboration interinstitutionnelle générée par les accords à long terme, ainsi que les bonnes pratiques et les enseignements tirés de l'expérience. D'autres organismes, comme la Commission européenne, l'Organisation pour la coopération économique et le développement, la Banque mondiale et l'Organisation panaméricaine de santé ont été consultés pour pouvoir comparer les enseignements tirés de cet examen et les bonnes pratiques potentielles.

4. Conformément aux normes et directives du Corps commun d'inspection, à ses règles et critères d'évaluation, ainsi qu'à ses procédures de travail internes, la méthode suivie pour établir le présent rapport a consisté à réunir des documents, témoignages, observations et analyses, et à recouper les données ainsi recueillies. Il a été fait appel à plusieurs méthodes combinées de collecte de données quantitatives et qualitatives s'appuyant notamment sur des études préliminaires, des questionnaires, des entretiens et des listes de contrôle. On trouvera plus de précisions sur la méthode d'évaluation à l'annexe I.

5. Ce rapport s'adresse aux organismes participants et à leurs organes délibérants/directeurs. Il comporte cinq recommandations, dont quatre sont adressées aux chefs de secrétariat des organismes participants et une à leurs organes délibérants/directeurs.

6. Pour faciliter l'utilisation du rapport ainsi que la mise en œuvre et le suivi de ses recommandations, l'annexe IV indique, pour chaque organisme concerné, si les recommandations sont présentées pour suite à donner ou pour information, et si elles s'adressent aux organes délibérants/directeurs ou aux chefs de secrétariat.

¹ Consultable à l'adresse suivante: https://www.unjui.org/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU_NOTE_2011_1.pdf.

² Consultable à l'adresse suivante: https://www.unjui.org/en/reports-notes/archive/JIU_NOTE_2008_4_English.pdf.

Texte définitif du rapport

7. Conformément au paragraphe 2 de l'article 11 du mandat du Corps commun d'inspection, le présent rapport a été mis au point après consultation entre les inspecteurs, de façon que les conclusions et recommandations formulées soient soumises au jugement collectif du Corps commun. Les observations formulées par les organismes participants sur le projet de rapport ont été prises en compte dans le texte définitif du rapport.

8. Les inspecteurs tiennent à adresser leurs remerciements à tous ceux qui les ont aidés à établir le présent rapport, et en particulier à ceux qui ont participé aux entretiens et ont partagé leurs connaissances et compétences.

II. Aperçu des accords à long terme dans le système des Nations Unies

A. Définition des accords à long terme

9. Les organismes des Nations Unies utilisent des termes différents pour désigner les accords à long terme (accords-cadres, contrats-cadres, accords sur les quantités à durée indéterminée, accords de service généraux, contrats passés avec des institutions ou sociétés, offres de commande et accords d'achat général) et en donnent des définitions qui peuvent légèrement varier. Néanmoins, certains éléments de ces accords sont communs à l'ensemble du système. Les accords à long terme passés par les organismes des Nations Unies:

- portent sur l'achat répété de certains biens et services;
- sont valables pour une durée déterminée (généralement plus d'un an) qui peut être prorogée;
- entendent garantir la fourniture de biens ou services durant une période déterminée et sous certaines conditions (prix plus avantageux et spécifications techniques, par exemple);
- ne sont ni contraignants ni exclusifs, l'organisme concerné n'étant nullement tenu d'avoir recours à l'accord à long terme ou d'effectuer des achats pour un montant donné (sauf si le contrat garantit une commande minimale).

10. En général, les accords à long terme peuvent être définis comme suit.

Accord/contrat assorti d'un ensemble de conditions, valable pour une durée déterminée (généralement plus d'un an), conclu entre un ou plusieurs organismes des Nations Unies et un ou plusieurs fournisseurs, à titre non exclusif et pour l'achat répété de certains biens ou services.

B. Avantages et inconvénients des accords à long terme

11. Les inspecteurs ont recensé, à partir des réponses au questionnaire et des entretiens, plusieurs avantages et inconvénients des accords à long terme pour le système des Nations Unies.

Tableau 1: Avantages et inconvénients des accords à long terme

Avantages	Inconvénients et risques
Les accords à long terme ont permis d'utiliser les volumes d'achat comme moyen de pression. Il a été possible d'évaluer et de regrouper les biens et services pour lesquels il existait une demande importante et récurrente sur une période relativement longue, de façon à obtenir des remises pour grandes quantités.	Étant par nature à long terme, les accords pourraient cesser d'offrir le meilleur rapport qualité-prix; si, par exemple, de nouveaux agents économiques et/ou de nouveaux produits faisaient leur apparition sur le marché pendant la durée de validité d'un accord à long terme, les progrès technologiques et/ou la baisse de prix qui pourrait en résulter fragiliseraient les avantages de ces accords.

Avantages	Inconvénients et risques
Les accords à long terme ont permis de diminuer les frais administratifs en regroupant les achats effectués au fur et à mesure des besoins en une seule opération. D'autres procédures ont été rationalisées (commandes passées immédiatement sur la base de l'accord à long terme par le service demandeur) et les temps d'acquisition réduits.	Les accords à long terme pourraient susciter des comportements monopolistiques ou des collusions entre fournisseurs, visant à enfermer les organismes des Nations Unies dans des contrats de longue durée qui offrent des prix non compétitifs et une moindre qualité de service.
Lorsque la prestation du fournisseur donne satisfaction, les accords à long terme peuvent être prorogés (généralement pour un ou deux ans), ce qui abaisse encore les coûts administratifs.	La dépendance à l'égard d'un seul fournisseur pourrait faire manquer d'autres occasions sur le marché et accroître le risque de contrepartie (lorsque ledit fournisseur fait faillite ou n'assure pas la livraison).
Un prix fixe garanti sur une certaine période est avantageux sur les marchés volatils. Il permet aux organismes de mieux planifier leurs achats et de savoir à quels coûts s'attendre.	La durée relativement longue et la valeur importante des accords à long terme pourraient aggraver les risques, notamment l'absence de véritables négociations, et aboutir à des conditions ne satisfaisant pas au mieux les besoins des entités.
Les accords à long terme sont flexibles, c.-à-d. non contraignants et non exclusifs. Ne pas avoir à fixer, lors de la conclusion du contrat, les quantités exactes à commander et le calendrier des achats leur donne encore davantage de souplesse. ³	L'absence de politiques et procédures appropriées et l'insuffisance des contrôles sur l'établissement et l'utilisation d'accords à long terme pourraient se traduire par une prolifération d'accords n'apportant que peu ou pas de valeur ajoutée, et par un risque de recours discrétionnaire et abusif à ces accords, au détriment des organismes.
Les accords à long terme ont contribué à normaliser les produits et à faire en sorte que les critères qualitatifs et techniques requis soient respectés pour l'ensemble de l'organisation. ⁴	L'idée voulant que les accords à long terme demeurent intéressants pendant de nombreuses années pourrait dissuader de surveiller l'évolution des conditions du marché et l'émergence de nouvelles possibilités, et nuire de ce fait à l'efficacité des accords.
Les accords à long terme favorisent souvent des relations de travail plus longues et de meilleure qualité avec les fournisseurs et leur donnent la possibilité de mieux planifier leurs activités. D'où un modèle plus efficace pour apporter à l'organisme concerné des solutions comportant des avantages considérables pour toutes les parties prenantes.	L'absence de planification rigoureuse des accords à long terme, notamment une normalisation insuffisante des produits et un regroupement des demandes qui laisse à désirer, pourrait conduire à une utilisation non optimale de ces accords.

C. Politiques des organismes des Nations Unies en matière d'accords à long terme

12. Quelque 67 % des organismes ayant répondu au questionnaire ont déclaré avoir élaboré une politique et/ou une stratégie concernant le recours à des accords à long terme en leur sein. Concrètement, ils consacrent généralement un paragraphe de leur manuel des achats à cette question, mais certains ont rédigé des notes d'orientation ou des instructions administratives distinctes. Les inspecteurs ont toutefois constaté que, dans l'ensemble, les

³ Certains organismes ont constaté que la garantie de quantités minimales leur assurait un meilleur tarif.

⁴ Concernant les vitres incassables, par exemple, un accord à long terme négocié au niveau central a permis à tous les bureaux extérieurs d'acheter le même produit, en sachant qu'il répondait aux normes requises.

documents stratégiques des organismes des Nations Unies manquaient de précision pour pouvoir optimiser l'utilité et l'efficacité des accords à long terme.

13. Les manuels des achats exposent clairement les principes des organismes en la matière et donnent des directives détaillées sur les aspects transactionnels et procéduraux des achats. Toutefois, ils s'intéressent moins à leurs aspects stratégiques, à l'importance de la planification, à la gestion des contrats et à la collaboration avec d'autres entités des Nations Unies. Ces questions seront examinées en détail plus avant dans le présent rapport.

Bons exemples de politiques en matière d'accords à long terme

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Outre qu'elles décrivent les types d'accords à long terme ainsi que leurs avantages et inconvénients, les politiques de l'UNICEF en matière d'achats expliquent en quoi le recours à des accords multiples à long terme peut garantir une plus grande sécurité d'approvisionnement, préserver l'intérêt des fournisseurs et permettre à cet organisme de partager les commandes entre plusieurs fournisseurs en fonction de la situation géographique, du coût ou d'autres contingences locales. Elles indiquent aussi comment établir un accord à long terme et/ou un accord commun à long terme, et précisent les attributions et responsabilités des parties concernées. Elles comportent par ailleurs l'obligation formelle de mettre en place un système de suivi et d'examen pour chaque accord afin de pouvoir contrôler les dépenses, les quantités commandées, la qualité des prestations du fournisseur et la satisfaction du client.⁵

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

Le manuel des achats de la FAO décrit les principes et procédures à respecter pour les achats de biens et services effectués par le biais d'accords à long terme, les attributions et responsabilités de chacun dans le recours auxdits accords et, dans une certaine mesure, la planification de ces achats. Il encourage également la coopération avec d'autres organismes des Nations Unies et passe en revue les différentes possibilités en la matière.⁶

Commission européenne

Les documents d'orientation de la Commission européenne présentent plusieurs types d'accords à long terme et en détaillent les avantages et inconvénients respectifs; ils expliquent également quand et comment les mettre en place, comment les gérer et comment les appliquer. Ils donnent des instructions précises sur la durée maximale autorisée des accords à long terme, sur le nombre minimum de candidats ainsi que sur les normes minimales et les critères de sélection commerciaux et techniques. Ils encouragent par ailleurs les achats interinstitutionnels.⁷

D. Statistiques générales concernant les accords à long terme dans le système des Nations Unies

Importance des accords à long terme

14. Les données sur les accords à long terme passés par les différents organismes des Nations Unies étant peu nombreuses, il leur a été demandé de fournir au Corps commun d'inspection des statistiques sur le pourcentage que représentent leurs achats effectués par

⁵ Manuel des achats de l'UNICEF (2011), chap. 6, sect. 8, par. 5.9.2.

⁶ Voir Manuel des achats de la FAO (2010), sect. 502.

⁷ Voir circulaire de la Commission européenne sur les contrats-cadres, mise à jour en septembre 2011.

ce biais et sur le nombre d'accords auxquels ils étaient parties, au niveau du siège et sur le terrain. Ils ont toutefois été incapables, pour la plupart, de fournir un tableau détaillé et précis de la situation, et il leur a été le plus souvent impossible de livrer des statistiques concernant les accords à long terme mis en place et utilisés par les bureaux extérieurs. Ils ont notamment fait valoir pour s'en expliquer qu'ils n'étaient pas tenus d'établir une distinction entre ces accords et d'autres types de contrat à des fins d'élaboration de données statistiques, que les informations n'étaient pas recueillies au niveau central et que de meilleures statistiques seraient disponibles par la suite, une fois installés les nouveaux progiciels de gestion intégrés.

15. Les inspecteurs ont noté qu'il était difficile, faute de statistiques relatives aux accords à long terme auxquels ont recours les organismes des Nations Unies, de bien mesurer l'efficacité globale de ces contrats. L'incapacité des entités à suivre et évaluer efficacement les effets de ces accords et à en tirer des enseignements risque de les empêcher de prendre pleinement conscience de leurs avantages potentiels. Les inspecteurs les renvoient donc aux troisième et cinquième recommandations de la note du Corps commun d'inspection sur la réforme des achats dans le système des Nations Unies (JIU/NOTE/2011/1),⁸ et leur **conseillent de renforcer, entre autres, leur capacité à collecter et à analyser des données relatives aux achats en les ventilant par type de contrat, groupe de produits, emplacement géographique et niveau de recours aux accords à long terme.**

16. Les statistiques relatives aux 12 organismes qui ont été à même d'en fournir figurent à l'annexe III. Elles ont été assorties d'une mise en garde, à savoir qu'elles étaient, au mieux, incomplètes et approximatives - ce qui doit être pris en compte dans leur analyse et leur interprétation. L'absence de données pour bon nombre d'autres organismes et le caractère incomplet de celles qui étaient disponibles n'ont guère contribué à réaliser une évaluation complète à l'échelle du système, du recours aux accords à long terme, ni à formuler des conclusions en la matière.

17. Cela étant, les maigres données disponibles montrent qu'il est fait appel de façon non négligeable, voire importante, aux accords à long terme au sein des organismes des Nations Unies. Le nombre de ces accords passés dans les entités ayant fourni des statistiques est allé croissant entre 2008 et 2011: de 648 en 2008, il s'en est négocié 806 en 2009, 1 098 en 2010 et 1 284 en 2011. Les organismes qui ont eu le plus souvent recours aux accords à long terme pour leurs achats étaient l'UNICEF, le Secrétariat des Nations Unies et le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP). Ainsi qu'il ressort de l'annexe III, le pourcentage des achats effectués par le biais d'accords à long terme s'élevait, en 2011, à 73 % pour le Secrétariat des Nations Unies, 93 % pour l'UNICEF⁹ et 28 % pour la FAO. Les données fournies par le FNUAP ne concernaient pas 2011, mais celles pour 2010 faisaient apparaître un pourcentage de 45 %. Les données relatives à 2011 indiquent que les organismes qui ont le moins utilisé les accords à long terme étaient le Programme alimentaire mondial (4 %) et le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/Sida (6 %).

18. Dans quelques organismes, l'augmentation proportionnelle du nombre d'accords à long terme a été supérieure à celle du volume total d'achats effectués par le biais de ces

⁸ Recommandation 3: « Les chefs de secrétariat devraient veiller à ce que les capacités concernant le processus de passation des marchés, la gestion des contrats et la collecte des données soient intégrées dans les systèmes d'information de leurs organismes respectifs. »

Recommandation 5: « Les chefs de secrétariat devraient examiner régulièrement l'exécution des accords à long terme et tenter d'optimiser leur utilisation en recueillant et en analysant des données statistiques pertinentes ».

⁹ Le pourcentage de l'UNICEF concerne les achats et accords à long terme passés au niveau du siège.

accords. Différentes interprétations sont ici possibles. Cette situation pourrait s'expliquer par le fait que l'établissement et l'utilisation sans discernement d'accords à long terme ont entraîné une prolifération de ces contrats au sein de l'entité, sans que rien ne soit fait pour éviter les doubles emplois ni pour optimiser le recours aux accords existants. Cela pourrait signifier que les accords à long terme ont perdu de leur efficacité. On pourrait aussi avancer que de nombreux accords mis en place récemment sont toujours valables et que leur utilisation optimale et leur incidence sur l'accroissement du volume d'achats réalisés par le biais de ces accords ne se feront sentir que dans les années à venir. Étant donné les problèmes de planification et de contrôle du recours aux accords à long terme, la réalité réside peut-être dans la combinaison de ces deux interprétations. Les inspecteurs souhaitent une fois encore attirer l'attention des organismes des Nations Unies sur la nécessité de suivre de près et de bien analyser la mise en place d'accords à long terme et l'usage qui en est fait.

Écarts statistiques

19. Lors des entretiens, les inspecteurs ont été intrigués par le fait que le volume total d'achats indiqué par certains organismes dans la réponse au questionnaire du Corps commun ne correspondait pas à celui renseigné dans le rapport statistique annuel sur les achats des Nations Unies établi par le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, ainsi que par l'absence de cohérence entre les organismes concernant l'établissement de statistiques sur les achats. Certaines entités ont expliqué ces écarts par le fait que les données qu'elles avaient transmises au Bureau portaient sur tout ce qui avait fait l'objet d'un ordre d'achat, y compris les accords de service spéciaux, les indemnités journalières de subsistance et l'exécution nationale. Autre explication possible: les commandes passées par des accords de partenariat auraient été déclarées deux fois.

20. Les inspecteurs ont constaté qu'aucune norme ou politique n'avait été mise en place à l'échelle du système des Nations Unies pour la collecte et l'établissement de statistiques relatives aux achats. Cette situation nuit à la crédibilité des chiffres publiés en la matière par le Bureau et empêche toute analyse pertinente. **Les inspecteurs suggèrent par conséquent que les organismes des Nations Unies (par le truchement du Réseau achats) définissent en priorité des normes, directives et modèles communs afin de pouvoir recueillir et transmettre des statistiques plus précises sur les achats.**

Biens et services acquis par le biais d'accords à long terme

21. Dans son questionnaire, le Corps commun d'inspection a demandé aux organismes des Nations Unies de dresser une liste de leurs 30 accords à long terme les plus importants (en valeur monétaire). Douze organismes participants ont fourni ces informations. Il en ressort que les accords dont la valeur était la plus élevée (valeur monétaire estimée) concernaient des vaccins, des produits pharmaceutiques, des insecticides, la location d'immeubles, des services de gestion des voyages, des contrats d'assurance maladie, du matériel informatique (y compris la maintenance) et des services collectifs tels que le gaz et l'électricité. Comme le montre le tableau 2, les accords à long terme auxquels les entités ont le plus souvent recours se situent dans le domaine des services de conseils en technologies de l'information, des fournitures de bureau, des services d'impression, du matériel informatique, des services de télécommunications et de la formation.

Tableau 2: Principaux accords à long terme pour l'ensemble du système des Nations Unies

Bien/Service	Nombre d'organismes ayant recours à des accords à long terme pour ce bien/service
Services de conseils en technologies de l'information	7
Fournitures de bureau	7
Services d'impression	7
Matériel informatique	6
Services de télécommunications	6
Formation	6
Licences de logiciels	5
Travaux de construction et de rénovation	5
Mobilier de bureau	4
Services de traduction	3
Véhicules	3
Transport de marchandises	3
Carburant	3
Services de courrier et messagerie	3

Source: Questionnaire du CCI

III. Planification et élaboration de stratégies en matière d'approvisionnement

22. Les inspecteurs ont noté que les avantages des accords à long terme énumérés au chapitre II n'étaient pas garantis par la simple mise en place d'un tel accord et que chaque accord ne générait pas tous les avantages. La décision de conclure un accord à long terme et le choix du type de contrat doivent intervenir au cas par cas, pour chaque bien ou service requis, suivant une planification et une analyse minutieuses des achats à effectuer et après élaboration d'une stratégie d'approvisionnement. Le respect de cette procédure est essentiel pour la réalisation des objectifs poursuivis.

23. Le but de la planification et de l'analyse des achats est d'obtenir une image précise et complète (profil d'approvisionnement) des besoins de l'entité en termes d'achat.¹⁰ Les inspecteurs ont estimé qu'il s'agissait là d'une étape essentielle dans l'élaboration d'une bonne stratégie d'approvisionnement pour les organismes des Nations Unies. Cette démarche, qui relève d'une responsabilité partagée, doit être entreprise conjointement par le groupe des achats et les services demandeurs (qui sont les mieux à même de définir les spécificités du bien ou du service requis), avec le soutien des hauts responsables.

A. Élaboration d'une stratégie en matière d'approvisionnement

24. Les inspecteurs ont recensé quatre grandes étapes dans l'élaboration d'une stratégie en matière d'approvisionnement:¹¹ a) l'analyse des dépenses, b) l'analyse et la gestion des risques, c) la définition des profils d'approvisionnement (qui indiquent les catégories de biens et services et leurs niveaux de risques pour l'entité), et d) l'élaboration de stratégies appropriées pour chaque catégorie de biens et services. Le regroupement des demandes pour des achats groupés, l'établissement d'accords à long terme, le recours à des accords passés par d'autres institutions et la mise en place de cartes d'achat sont autant de stratégies possibles (JIU/NOTE/2011/1, par. 75).

25. Au total, 81 % des organismes ayant répondu au questionnaire ont déclaré procéder régulièrement à une analyse de leur portefeuille d'achats (voir annexe II). Les inspecteurs ont toutefois observé que peu d'institutions le faisaient de façon systématique ou approfondie. Seuls le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) leur ont remis une analyse détaillée de leurs dépenses en matière d'approvisionnement. Les entretiens ont révélé que l'absence de planification et d'élaboration systématique et approfondie de stratégies d'approvisionnement était due à un manque de temps, de ressources et de capacités. Ces activités ne sont souvent pas jugées prioritaires pour l'organisme concerné et certains d'entre eux ne s'y intéressent que pour des raisons stratégiques ou pour les produits essentiels. D'autres élaborent des plans d'approvisionnement principalement dans le but d'avoir une vue d'ensemble de l'ordonnancement des achats.

Analyse des dépenses

26. Les inspecteurs ont estimé que les analyses des dépenses étaient utiles pour déterminer s'il était nécessaire ou non de conclure des accords à long terme et pour optimiser le recours à ces accords, par exemple pour recenser les possibilités de regrouper des demandes. Ces analyses passent en revue l'historique des dépenses de l'entité

¹⁰ Manuel du professionnel des achats des Nations Unies (2006), chap. 2.3.

¹¹ Idem, chapitres 2.3 à 2.7.

(montants et nombre de transactions par an et par produit ou catégorie, valeur moyenne des commandes et total des dépenses par fournisseur, par exemple). Elles s'intéressent aussi à l'évolution future des besoins et permettent d'établir des plans et budgets prévisionnels pour anticiper des demandes importantes ou récurrentes de certains biens ou services.

27. Les organismes des Nations Unies ont procédé dans une certaine mesure au regroupement des besoins à venir en produits essentiels et/ou stratégiques. Des fonctionnaires du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets ont ainsi déclaré aux inspecteurs que leur organisme demandait que des plans d'approvisionnement soient élaborés au niveau des pays et à l'échelon régional, et les regroupait ensuite dans un seul et unique plan, au niveau du siège, afin de pouvoir cerner les tendances en matière d'achats de biens et services pour l'ensemble du Bureau. L'UNICEF exige des services demandeurs qu'ils évaluent le bien-fondé et la viabilité des accords à long terme pour chaque bien ou service à acquérir.¹²

28. Les inspecteurs ont noté que, pour tirer pleinement parti des avantages des accords à long terme, l'analyse des dépenses doit s'attacher à déterminer quelles sont les demandes qui font double emploi dans les différents sites et/ou unités techniques ou dans les organismes des Nations Unies. Les inspecteurs ont remarqué, lors des entretiens, que les services demandeurs ignoraient souvent que des accords à long terme avaient déjà été passés pour des biens ou services similaires par d'autres unités techniques, par des bureaux implantés dans d'autres sites ou par d'autres entités. La plupart des organismes ne possédant pas de base de données centralisée répertoriant leurs contrats et accords à long terme, il arrive que plusieurs accords soient passés pour les mêmes biens ou services, alors qu'il aurait été possible de recourir à des accords déjà en place.

29. Les inspecteurs suggèrent donc que **les organismes des Nations Unies créent et tiennent à jour une base de données de leurs accords à long terme et la rendent aisément accessible à tout leur personnel, y compris dans les bureaux extérieurs. Il faudrait que les services demandeurs aient l'obligation de consulter cette base avant de lancer une nouvelle procédure d'achat, pour vérifier qu'il n'existe pas déjà un accord à long terme approprié.** Le Secrétariat des Nations Unies a indiqué aux inspecteurs que la liste de ses accords à long terme figurait sur le Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies et que les services demandeurs du Secrétariat et d'autres entités de l'Organisation pouvaient ainsi la consulter. De plus, le personnel chargé des achats est tenu de vérifier, pour chaque demande, s'il n'existe pas déjà un accord à long terme.

Analyse et gestion des risques

30. Les risques associés aux accords à long terme ont trait:
- aux biens et services à acquérir (nécessité de garantir l'approvisionnement, contraintes en termes de normalisation, capacité à définir sans difficulté ou avec précision les spécifications techniques ou à fixer un prix unitaire pour le bien ou le service en question, ...);
 - au fournisseur (nombre de fournisseurs, probabilité de défaillance du fournisseur, situation géographique des fournisseurs, ...);
 - au marché (marché dynamique et novateur, baisse des prix, ...);

¹² Manuel des achats de l'UNICEF, chap. 6, sect. 8, par. 5.5.1.

- à l'entité (événements extérieurs anticipés ou aspects organisationnels stratégiques susceptibles d'affecter le profil des dépenses de l'organisme concerné, ...).¹³

31. Dans les accords à long terme, l'analyse des risques consiste à déterminer l'origine, la probabilité et l'étendue de ces risques; la gestion de ces derniers vise à en atténuer la probabilité et les incidences.¹⁴ L'examen a montré que, si et lorsque les organismes des Nations Unies procèdent à une analyse et à la gestion des risques, elles le font de manière ponctuelle et/ou partielle, ou pour des produits stratégiques ou essentiels. Ils doivent mettre en place un cadre de gestion systématique des risques et évaluer le niveau de risque des différentes catégories d'achats, données qui doivent ensuite être intégrées dans les stratégies d'approvisionnement. Chaque accord à long terme doit être établi et utilisé en s'appuyant sur une évaluation spécifique des risques.

Analyse des dépenses et des risques du Programme des Nations Unies pour le développement

L'analyse des dépenses et des risques du Programme des Nations Unies pour le développement a fait ressortir que 75 % des commandes étaient inférieures à 5 000 dollars et ne représentaient que 10 % de l'ensemble des dépenses d'approvisionnement. Les 25 % restants représentaient 90 % des dépenses d'approvisionnement (1,35 milliard de dollars). En outre, les 25 catégories d'achat les plus importantes (sur 1 101) représentaient 78 % des commandes et 74 % du total des dépenses. Il a ainsi été possible de voir dans quels domaines les accords à long terme étaient utilisés, de diminuer les frais de transaction et d'officialiser les stratégies relatives aux biens et services essentiels. Le personnel chargé de l'approvisionnement a déclaré qu'il s'agissait d'une opération nécessitant beaucoup de temps et de ressources, mais a reconnu qu'elle était utile et importante pour améliorer l'efficacité de ses interventions.

B. Choisir le bon type d'accord à long terme

32. Les inspecteurs ont constaté que rares étaient les organismes qui avaient intégré différents types d'accords à long terme dans leurs documents d'orientation générale. Dans sa politique relative aux achats, l'UNICEF a défini deux types d'accord: les accords « assortis d'un délai » et les accords « assortis d'une valeur cible ». ¹⁵ Dans la majorité des entités, le type d'accord dépend davantage des pratiques habituelles ou de ce que font les autres organismes que d'une approche prédéterminée systématique.

¹³ Manuel du professionnel des achats des Nations Unies, p. 2-5.

¹⁴ Idem, p. 4-2.

¹⁵ Les deux types d'accord sont valables pour une période de temps donnée, mais les accords assortis d'un délai prennent fin à la date d'expiration fixée (quel que soit le volume des achats), alors que les accords assortis d'une valeur cible prévoient un montant d'achats maximum et expirent soit lorsque ce montant est atteint soit à la date d'expiration, selon la première de ces éventualités. Les accords assortis d'une valeur cible sont utilisés pour les achats de produits stratégiques essentiels et pour ceux pour lesquels le pouvoir d'achat de l'UNICEF pourrait éventuellement influencer le contrat (y compris les prix proposés). Les accords assortis d'un délai sont utilisés lorsque les prévisions et/ou l'historique des demandes sont trop aléatoires pour justifier l'établissement d'un accord à long terme assorti d'une valeur cible (Manuel des achats de l'UNICEF, chap. 6, sect. 8, par. 2.2).

Accords à long terme mondiaux, régionaux ou locaux

33. Dans plusieurs entités, la fonction d'approvisionnement est décentralisée; 67 % des organismes ayant répondu au questionnaire ont indiqué que leurs bureaux régionaux et bureaux de pays étaient habilités à conclure et gérer leurs propres accords à long terme (voir annexe II). Les inspecteurs ont cependant relevé au cours des entretiens que les organismes des Nations Unies ne savaient pas toujours quand il convenait de recourir à des accords à long terme mondiaux, régionaux ou locaux et n'abordaient pas cette question lors de la planification et de l'élaboration de stratégies relatives aux achats. L'expérience montre combien il est extrêmement important de se doter d'une stratégie pour l'élaboration et l'utilisation d'accords à long terme, et d'instaurer une discipline contractuelle pour les catégories d'achats stratégiques représentant de gros volumes, pour lesquels la mise en place d'accords à long terme mondiaux et la gestion centrale de ces contrats peuvent déboucher sur des avantages substantiels.

34. Pour plusieurs biens d'usage courant (ordinateurs de bureau et ordinateurs portables, licences de logiciels, services de transport de marchandises, véhicules et biens stratégiques, par exemple), il s'est avéré intéressant de regrouper les achats pour toute l'entité et de passer des accords à long terme de niveau mondial, c.-à-d. ouverts à tout le personnel de cet organisme. Cela permet d'obtenir des remises plus importantes et de faire en sorte que les produits répondent aux mêmes normes. En effet, les inspecteurs ont constaté que de nombreux organismes des Nations Unies avaient recours à des accords à long terme de niveau mondial pour certains biens d'usage courant. Cela étant, le recours aux accords à long terme est le plus souvent facultatif. Il est laissé à la discrétion des bureaux régionaux et bureaux extérieurs qui tiendront compte, dans leur décision, des frais d'expédition et d'entretien.

35. Les inspecteurs ont relevé quelques exemples où le recours à des accords à long terme de niveau mondial était obligatoire, notamment pour les ordinateurs de bureau ou les ordinateurs portables. La Banque mondiale a indiqué qu'en imposant le recours à des accords à long terme de niveau mondial pour les téléphones et les ordinateurs portables, l'entretien de ces produits, qui présentaient les mêmes spécifications, s'en trouvait simplifié. L'UNICEF et le Fonds des Nations Unies pour la population exigent que les achats de biens stratégiques, tels que les vaccins, les produits pharmaceutiques et les produits utilisés dans le domaine de la procréation, fassent l'objet d'accords à long terme de niveau mondial afin d'optimiser les volumes d'achats et de garantir le respect des indispensables normes de santé, de sécurité et de qualité.

36. Des accords régionaux à long terme existent dans le système des Nations Unies, mais ils sont moins courants. La Banque mondiale y a recours pour les services de gestion des voyages et la formation. L'UNICEF en a conclu un grand nombre pour l'achat de fournitures scolaires. Le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets a mis en place plusieurs accords à long terme qui ont été établis à l'échelon régional mais sont ouverts au reste de cette entité. Il a ainsi lancé un appel d'offres international pour l'achat de mobilier, mais a attribué les contrats sur une base régionale. Il a scindé l'offre entre des groupes régionaux avant l'évaluation et a passé de multiples accords à long terme par un appel d'offres secondaire. Dans certains cas, les prix (frais de livraison inclus) proposés au Bureau par le fournisseur régional étaient inférieurs à ceux du fournisseur local. Le Secrétariat des Nations Unies a expliqué aux inspecteurs que le service régional des achats d'Entebbe avait regroupé des commandes de marchandises qu'il avait préféré, en raison de leur nature, acheter dans la région et qui étaient communes aux missions sur le terrain qui y étaient déployées.

37. Au plan local, les accords à long terme les plus courants portent sur des services collectifs (eau, gaz et électricité), des fournitures de bureau, des services de nettoyage, des services de restauration, l'entretien de bâtiments, la location d'immeubles et d'équipements,

ainsi que sur les travaux de construction et de rénovation. Il est fréquent que les organismes des Nations Unies situés dans un même immeuble ou un même complexe procèdent à des achats groupés de services communs.

Accords à long terme uniques ou multiples

38. Lors des entretiens, certaines entités, comme l'UNICEF, le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets et le Programme des Nations Unies pour le développement, ont donné des exemples d'accords multiples à long terme qu'elles ont mis en place, et il est apparu que ce type de contrats était de plus en plus fréquent. Les inspecteurs ont toutefois constaté que les accords les plus répandus dans le système des Nations Unies étaient les accords uniques: ils représentaient 91 % des contrats retenus à titre d'exemple. Ils ont relevé que les politiques et directives relatives aux accords multiples à long terme n'avaient pas été clairement définies dans les organismes des Nations Unies. Plusieurs entités avaient recours à des accords multiples (soit sous la forme d'un accord primaire doublé d'un accord secondaire/de réserve passé à l'issue d'un appel d'offres secondaire, soit sous la forme de plusieurs accords de même niveau), sans avoir vraiment évalué leurs avantages et leurs risques, ou sans avoir défini des procédures pour leur utilisation, ce qui ne constituait pas un danger pour elles.

39. En fait, les inspecteurs ont constaté que tous les accords à long terme fonctionnent comme « un processus d'approvisionnement en deux étapes: la première consiste à attribuer à un ou plusieurs fournisseurs un accord à long terme assorti de certaines conditions prédéfinies, tandis que la passation proprement dite de commandes ou contrats spécifiques avec des quantités précises dans le cadre de ces accords n'intervient que dans un second temps. Vus sous cet angle, les accords à long terme peuvent être considérés comme une étape intermédiaire du processus devant conduire à la conclusion d'une commande ou d'un contrat. »¹⁶

40. Comme le montrent les tableaux 3 et 4, la Commission européenne a classé les accords à long terme en trois grandes catégories, en indiquant la procédure à suivre pour chacune d'elles et en donnant des instructions claires quant au choix du type d'accord.¹⁷

Tableau 3: Commission européenne: types d'accords à long terme – modus operandi

Type d'accord à long terme	Première étape du processus d'approvisionnement	Deuxième étape du processus d'approvisionnement
Accord à long terme unique	Un seul contrat est signé avec un fournisseur.	Les commandes sont passées directement par le service demandeur sur la base des accords à long terme.
Accords multiples à long terme en cascade	Des contrats sont signés, pour les mêmes biens et services, avec plusieurs fournisseurs classés par ordre de préférence.	Les commandes sont passées directement par le service demandeur sur la base des accords à long terme, le même service étant tenu de respecter l'ordre de préférence.
Accords multiples à long terme avec appel d'offres secondaire	Des contrats sont signés avec plusieurs fournisseurs pour un même bien ou service.	L'organisme concerné doit organiser une procédure d'appel d'offres secondaire, au cours de laquelle les prestataires choisis sont tenus de faire une offre et sont en compétition pour une commande donnée.

¹⁶ Manuel des achats de l'UNICEF, chap. 6, sect. 8, par. 2.4.

¹⁷ Commission européenne, circulaire (note de bas de page n° 7 ci-dessus), pages 4 et 5.

Tableau 4: Commission européenne: choix des accords à long terme selon le domaine concerné

Définition des besoins	Spécifications techniques définies de façon précise	Spécifications techniques définies de façon générale
Nombre de contrats		
Fournisseur unique	Accord à long terme unique	-
Fournisseurs multiples	Accords à long terme en cascade	Accords à long terme avec appel d'offres secondaire

41. Les inspecteurs ont recensé les principaux avantages et inconvénients de chaque type d'accord.

Tableau 5: Avantages, inconvénients et risques de chaque type d'accord à long terme

	Accords à long terme uniques /Accords multiples à long terme en cascade	Accords multiples à long terme avec appel d'offres secondaire
Avantages	<p>Les conditions fixées dans les accords à long terme sont suffisamment précises pour couvrir les besoins futurs et le service demandeur peut passer directement ses commandes dans le cadre de ces accords, ce qui permet de diminuer les frais administratifs et de réduire le temps d'acquisition.</p> <p>Les accords multiples à long terme en cascade peuvent se justifier lorsque la sécurité des approvisionnements est menacée, soit en raison de l'importance même de la demande eu égard ce que le marché est en mesure d'offrir, soit parce que le besoin est urgent et que les fournisseurs ont très peu de temps pour réagir. Si le premier fournisseur (fournisseur principal) est incapable de livrer le bien ou service dans le délai imparti, l'entité peut faire appel au deuxième fournisseur (fournisseur secondaire).</p>	<p>Ces accords sont recommandés lorsque la nature exacte des tâches à réaliser (caractéristiques techniques) peut être précisée à l'avance, mais que leur objet, leur destination ou leur calendrier exact doivent être déterminés par l'organisme concerné au fur et à mesure de ses besoins (après adjudication du contrat). Dans le système des Nations Unies, ces accords sont notamment utilisés pour les services de conseils en informatique, de traduction, de formation et d'impression.</p> <p>L'appel d'offres secondaire contribue à instaurer une certaine concurrence. Il permet aux organismes des Nations Unies de limiter le risque de se trouver enfermés dans un accord à long terme avec un fournisseur ne donnant pas satisfaction et leur donne la possibilité de tirer profit de tout fait nouveau qui leur serait favorable (évolution des besoins de l'entité, progrès technologiques ou baisse des prix, par exemple) et qui interviendrait pendant la durée de validité de l'accord.</p>
Inconvénients	<p>Plusieurs organismes ont constaté que le rapport qualité-prix et/ou la qualité du service fourni pouvaient baisser pendant la durée de validité de ces accords en raison de la situation de quasi-monopole du seul ou premier prestataire. À la Commission européenne, l'ordre de préférence pour les accords en cascade est fixé pour toute la durée de validité des contrats; autre inconvénient des accords multiples en cascade, si le fournisseur du premier rang ne donne pas satisfaction, il faut résilier son contrat pour pouvoir faire appel au fournisseur suivant.</p>	<p>Dans le système des Nations Unies, aucune règle ne précise clairement, par exemple, le nombre minimum de fournisseurs en cas d'accords multiples à long terme, ni les modalités du processus d'appel d'offres secondaire. La Commission européenne recommande, en cas d'accords multiples à long terme avec appel d'offres secondaire, de choisir entre au moins trois prestataires (ou plus si possible) afin de garantir une concurrence suffisante.¹⁸ Elle exige, en outre, pour l'appel d'offres secondaire, une adjudication spécifique, formelle et distincte de la décision d'attribution initiale de l'accord à long terme. La décision doit être dûment étayée, car les fournisseurs sont en droit de contester les résultats de l'appel d'offres secondaire.</p>

¹⁸ Idem, p. 3.

	Accords à long terme uniques /Accords multiples à long terme en cascade	Accords multiples à long terme avec appel d'offres secondaire
Inconvénients	Aux Nations Unies, il n'existe pas de procédures formelles, ni pour l'établissement d'accords multiples à long terme en cascade ni pour leur utilisation. Le choix des modalités d'application pratique de ces accords est généralement laissé à la discrétion des managers. Les inspecteurs ont constaté que le fait de laisser une entière liberté de choix entre deux contrats/fournisseurs d'un même bien ou service pouvait engendrer des risques de corruption et/ou de favoritisme.	Dans le système des Nations Unies, il apparaît que les appels d'offres secondaires se font de manière informelle. Bien souvent, l'adjudication est davantage considérée comme un processus de sélection informel n'exigeant pas les contrôles et documents habituels, et non comme une décision formelle et distincte. Les inspecteurs ont constaté que, si le choix initial des fournisseurs pour les accords multiples à long terme avec appel d'offres secondaire avait été fait suivant les règles officielles en matière d'achats, le processus plus informel de l'appel d'offres secondaire pouvait nuire à la concurrence et à la transparence et risquait d'ouvrir la voie à des contestations de la part des fournisseurs.

42. Les inspecteurs appellent instamment les **organismes des Nations Unies à édicter des règles et directives adéquates concernant l'utilisation d'accords multiples à long terme**. Les politiques et pratiques de la Commission européenne en la matière pourraient être ici données en exemple.

43. Les inspecteurs souhaitent également attirer l'attention sur le risque qu'il y a à recourir à l'excès aux accords à long terme qui ne procurent aucun avantage. Si la quantité de biens ou services à acquérir et leur délai de livraison peuvent être déterminés de manière assez précise, mieux vaut conclure un contrat unique dans lequel la quantité et le prix seront définitivement fixés plutôt que de négocier un accord à long terme.

C. Évaluer les coûts et avantages des accords à long terme

44. Les avantages ne sont pas garantis par la simple mise en place d'un accord à long terme. Sauf à être conclus en s'appuyant sur une analyse coûts/bénéfices, sur une étude minutieuse des dépenses et sur une planification rigoureuse des achats, les accords à long terme peuvent être source d'occasions manquées et d'inefficacités. Les inspecteurs ont constaté qu'il n'existait pas de définition ni de méthode de calcul des coûts et avantages de ces accords qui soient communes aux organismes des Nations Unies. Ils tiennent à souligner que le fait d'évaluer, autant se faire que peut, les coûts et avantages de la mise en place d'un accord à long terme constitue une étape importante dans le processus de planification et d'élaboration d'une stratégie d'approvisionnement et dans la décision de passer ou non un tel accord. Les organismes des Nations Unies n'ont pas pour habitude de calculer les économies que pourraient générer les accords à long terme; l'efficacité de ces derniers est généralement présumée. On trouve, cela étant, quelques exemples où ce type de calcul a été réalisé, en particulier dans le cadre des accords à long terme conclus à Rome, Genève et Copenhague pour des achats collectifs.

45. Plusieurs méthodes peuvent être utilisées pour mesurer les économies obtenues. Ainsi, lorsqu'un accord à long terme a été négocié pour un bien spécifique avec des prix catalogue, il est possible de comparer le prix ristourné prévu par l'accord avec celui qu'il aurait fallu acquitter pour une commande du même ordre de grandeur en l'absence d'un tel accord. On peut également comparer le prix prévu par l'accord à long terme avec celui figurant dans un contrat antérieur, passé sans accord à long terme, avec les prix proposés dans les appels d'offres, ou encore avec les prix généralement pratiqués sur le marché. Dans de nombreux cas, les avantages liés à un accord à long terme ne sont pas simplement financiers, et il serait peut-être judicieux de mettre au point des méthodes d'évaluation qui tiennent compte, entre autres facteurs, de la satisfaction du client, du rapport qualité-prix,

de l'efficacité administrative et des gains de temps ainsi obtenus qui peuvent être mis à profit pour des opérations d'achats plus complexes. Un point important qu'a fait valoir l'Équipe chargée des achats groupés à Rome est que les économies effectuées grâce aux accords à long terme ne sont pas structurelles (c.-à-d. qu'elles ne permettent pas de réduire le personnel chargé des approvisionnements) mais dérivées (c.-à-d. qu'elles entraînent une baisse des prix grâce à des économies d'échelle et à l'optimisation des conditions du marché). Elles ont donc eu des conséquences sur les différentes lignes budgétaires des services demandeurs et non sur celles du service des achats.

46. Les inspecteurs ont rangé les coûts des accords à long terme en deux grandes catégories. La première concerne le temps et les ressources nécessaires pour négocier un accord à long terme (par exemple, montant total et nombre de transactions par agent chargé de l'approvisionnement et, pour chaque groupe de produits, nombre d'agents impliqués dans la transaction). Les accords à long terme étant plus longs, plus complexes et plus risqués que les transactions uniques, leur mise en place et leur gestion exigent souvent davantage de temps et de ressources. La seconde catégorie de frais concerne les coûts d'opportunité consécutifs aux risques tenant à des contrats qui ne sont plus compétitifs. Ils sont plus difficiles à mesurer en raison de leur caractère incertain. Les inspecteurs ont noté que les mécanismes contractuels pouvaient être mis à profit pour modérer ces coûts.

D. Principaux éléments des accords à long terme

Durée du contrat

47. La majorité des organismes qui ont répondu au questionnaire a indiqué que la durée des accords à long terme était déterminée au cas par cas par le service des achats, en liaison parfois avec les services demandeurs. Plusieurs facteurs réputés avoir une influence sur la durée de l'accord ont été cités:

- les conditions du marché, en particulier le degré d'innovation et le rythme auquel le marché évolue;
- la durée du financement, du projet ou du budget de l'entité dont relève l'accord;
- le type de bien ou service à acquérir;
- les prestations du fournisseur;
- les pratiques actuelles de l'entité.

Tableau 6: Durée des accords à long terme

Organisme	Durée des accords à long terme (en années)		
	Maximum	Minimum	Moyenne
FAO	5	1	5
OIT	6	1	3+1
OMI	5	2	3+2
Secrétariat des Nations Unies	3+2	2	3+2
FNUAP	5	1	3
UNICEF	10	1	2+1
UNRWA	5	2	3+1
OMT	5	1	2
PAM	3+2	1	3
OMS	5	1	n.d.
UIT	5	1	3+2
PNUD	5	1	3
UNESCO	3.5	1	3
UNOPS	3	1	3
HCR	4	1	3
ONUSIDA	2	1	2

Source: Questionnaire CCI

48. Seize organismes ayant répondu au questionnaire ont fourni des données sur la durée de leurs accords à long terme (voir tableau 6). Pour la plupart d'entre eux, cette durée était comprise entre un et cinq ans, la moyenne s'établissant à trois ans avec une prorogation possible de deux ans maximum. Les inspecteurs ont constaté que le choix de la durée des accords obéissait à des pratiques très différentes au sein du système des Nations Unies. Quelques entités indiquaient, dans leur manuel des achats, les facteurs à prendre en compte mais, en général, le personnel chargé des achats et les services demandeurs avaient toute latitude pour choisir la durée convenant le mieux à leurs besoins. Les personnes interrogées ont en majorité déclaré avoir suivi les pratiques de leur organisme concernant l'octroi d'accords à long terme. Les inspecteurs encouragent les organismes des Nations Unies à échanger les enseignements qu'elles ont pu tirer concernant la durée des accords et à en discuter, par le biais du Réseau achats.

Quantités estimées

49. Au total, 52 % des organismes (voir annexe II) ayant répondu au questionnaire ont déclaré qu'ils procédaient à une estimation quantitative des commandes à prévoir dans le cadre de leurs accords à long terme, et seuls 2 % des contrats analysés contenaient une telle estimation. Néanmoins, ils ont pour la plupart affirmé que, s'ils n'incluaient pas d'estimation quantitative dans l'accord à long terme proprement dit, ces chiffres (basés sur les achats antérieurs) figuraient dans leurs dossiers d'invitation à soumissionner, comme indication du volume potentiel. D'après leur expérience, cela suffisait pour attirer les offres des fournisseurs.

50. Quelque 80 % des organismes qui ont indiqué intégrer une estimation quantitative des commandes à passer dans leurs accords à long terme ont noté que les commandes réelles étaient parfois considérablement inférieures à l'estimation donnée aux fournisseurs. Aucun organisme des Nations Unies n'a fait état de conséquences directes qu'il aurait

subies de ce fait, étant donné que les contrats ne comportaient pas de clauses de pénalité. Toutefois, au cours des entretiens, certains agents ont signalé que la pratique consistant à commander systématiquement moins que ce qui avait été estimé dans les accords à long terme affaiblissait leur position sur le marché. Leur crédibilité s'en trouvait amoindrie et réduisait d'autant l'intérêt des futures offres d'accords à long terme pour les soumissionnaires. **Les inspecteurs recommandent aux organismes des Nations Unies de fournir, dans leurs dossiers d'invitation à soumissionner, une estimation quantitative précise des commandes à prévoir, afin que les fournisseurs puissent ajuster leurs offres en conséquence. Le niveau de recours effectif aux accords à long terme et tout écart majeur en la matière doivent être surveillés et analysés dans le cadre d'un processus visant à recueillir de façon systématique les enseignements tirés.**

51. Lorsque les demandes qui ont été anticipées s'avèrent correspondre à la réalité et que l'entité est sûre de ses capacités de financement, le fait de garantir un minimum de commandes se révèle avantageux (voir l'exemple de l'UNICEF ci-après). Quand tel n'est pas le cas, il est toutefois risqué de garantir un volume minimal de commandes car l'organisme concerné peut être amené à devoir acheter des quantités supérieures à ses besoins. Plusieurs organismes des Nations Unies ont fait savoir qu'ils pensaient pouvoir négocier de meilleurs rabais s'ils garantissaient un minimum de commandes.

Garanties données par l'UNICEF sur les volumes de commandes

En 2011, avec l'appui financier de ses donateurs, l'UNICEF a pu garantir des volumes minima de commandes de vaccin anti-rotavirus sur plusieurs années et en obtenir ainsi de grandes quantités à des prix moins élevés. L'organisme a indiqué que ces garanties sur les volumes de commandes lui ont ainsi permis d'acheter les vaccins au tiers du prix du marché par rapport à l'année précédente. Les économies ou réductions des coûts projetées pour la période 2011-2015 étaient estimées à 438 millions de dollars. L'UNICEF a également utilisé d'autres instruments financiers, comme les lettres de crédit *stand-by*, pour accélérer l'achat et la livraison de moustiquaires antipaludiques, le délai nécessaire à leur financement, à leur production et à leur livraison ayant ainsi été ramené de 44 à 11 semaines.¹⁹

Montants plafonds et valeur des accords à long terme

52. Quelques-uns des accords à long terme retenus à titre d'exemple aux fins de l'examen prévoyaient un montant plafond. Celui-ci fixe la valeur maximale d'une commande passée dans le cadre de l'accord en question. Les inspecteurs ont constaté que l'établissement d'un montant plafond contribuait efficacement à maîtriser le total des dépenses et permettait, lorsque le volume des achats dépassait le montant plafond, de relancer un appel d'offres ou de renégocier le contrat afin d'obtenir un rabais supplémentaire. Le montant plafond doit toutefois être déterminé avec précision et soigneusement contrôlé. Les contrats de ce type stipulent en général que le fournisseur ne peut réclamer une somme supérieure au montant plafond.

53. Dans la plupart des organismes des Nations Unies, les accords à long terme doivent être examinés par le Comité de contrôle des marchés dès lors que leur valeur estimée dépasse les seuils fixés pour les achats. À titre exceptionnel, l'UNICEF exige que le Comité passe au crible tous ses accords à long terme, quelle qu'en soit la valeur estimée. Le responsable des marchés de l'UNICEF est en outre tenu «de suivre la valeur cible maximale estimée et de prendre les décisions qui s'imposent, à savoir resoumettre l'accord

¹⁹ UNICEF, *Supply Annual Report 2011* (Rapport annuel sur les achats), pages 8 à 10.

au Comité de contrôle des marchés pour modification ou lancer un nouvel appel d'offres si la valeur cible est atteinte avant la date d'expiration de l'accord ». ²⁰ Le Secrétariat des Nations Unies dispose lui aussi de moyens de contrôle qui avertissent le fonctionnaire chargé des achats et le service demandeur soit de l'expiration prochaine du contrat (huit mois à l'avance) soit du déclenchement du mécanisme du montant plafond (à 75 % du seuil). Le dépassement du montant plafond ou de la valeur cible peut justifier la renégociation de meilleures conditions.

54. Dans la plupart des organismes des Nations Unies, les accords à long terme sont soumis au Comité de contrôle des marchés lorsque leur valeur estimée dépasse le plafond d'achats prédéterminé. Le plus souvent - mais pas partout - la valeur estimée des accords couvre toute la durée de leur validité. Lorsqu'il en va différemment, les contrats initiaux et les renouvellements de contrats échappent au contrôle du Comité même si leur valeur totale dépasse le seuil prévu pour le contrôle. Cette situation comporte des risques importants pour l'entité et **les inspecteurs conseillent d'estimer la valeur d'un accord à long terme pour toute sa durée de validité (en tenant compte de son renouvellement éventuel) afin qu'il puisse être soumis aux nécessaires procédures de contrôle et de surveillance.**

Prix

55. Les inspecteurs ont constaté que, pour fixer le prix d'un bien ou d'un service à acquérir par le biais d'un accord à long terme, il fallait notamment tenir compte de la nature et de la structure du marché, du nombre de fournisseurs, de la valeur de l'organisme concerné et de son pouvoir de négociation comme client, ainsi que des prix de référence. Les entretiens ont toutefois révélé que ces facteurs n'étaient pas systématiquement pris en considération; ils ne l'étaient que de manière sporadique, généralement pour des biens ou services stratégiques ou de grande valeur. Plusieurs institutions ont déclaré, tout en étant conscientes des risques encourus, n'avoir ni le temps, ni les ressources, ni la capacité d'entreprendre ce type d'analyse.

56. Plusieurs personnes interrogées ont déclaré que, pour limiter le risque d'une fluctuation rapide des prix, elles négociaient une ristourne fixe sur les prix catalogue du fournisseur. Cette méthode est particulièrement avantageuse pour les secteurs en constante évolution, où les prix changent rapidement – c'est le cas, par exemple, du matériel informatique. Un accord à long terme conclu par l'Organisation panaméricaine de la santé exige ainsi du fournisseur qu'il accorde à cette entité un rabais de 42 % sur le prix au détail des serveurs pratiqué aux États-Unis et de 30 % sur celui des ordinateurs de bureau et des ordinateurs portables. Le Secrétariat des Nations Unies a bénéficié de remises identiques pour l'achat de serveurs; pour les ordinateurs personnels, il a obtenu une remise de 31 % sur le prix catalogue (prix de détail) pour ses bureaux situés aux États-Unis et de 26 % pour ses missions. Une ristourne lui a par ailleurs été concédée sur les prix catalogue pour l'achat de pièces détachées pour son parc automobile. Le Secrétariat a indiqué aux inspecteurs que le fait de savoir si le prix devait être fixe ou indexé était laissé à la discrétion du fonctionnaire chargé des achats, en concertation avec le service demandeur, qui devaient en décider au début du processus d'appel d'offres au vu du type de bien, de la durée du contrat, de l'existence ou non d'un indice approprié et de la volatilité des biens sur le marché.

Facturation au temps passé et matériel fourni ou tarifs fixes

57. Les inspecteurs ont constaté que les organismes des Nations Unies optaient souvent pour la facturation au temps passé et au matériel fourni, généralement dans le cadre d'accords multiples à long terme avec appel d'offres secondaire, comme ceux passés pour les services de traduction, les travaux de construction ou les conseils en informatique. Le

²⁰ Manuel des achats de l'UNICEF, chap. 6, sect. 8, par. 5.9.5.

fournisseur calcule ici un coût journalier et facture à l'entité un montant qui est fonction du nombre de jours travaillés pour exécuter le contrat. Les inspecteurs ont observé que cette formule comportait un risque, à savoir que les fournisseurs proposent un prix peu élevé dans leur offre afin de décrocher l'accord à long terme, mais augmentent ensuite le nombre de jours nécessaires pour réaliser les tâches. La Commission européenne a identifié plusieurs mesures qui pouvaient être prises lors de la planification des approvisionnements pour éviter ou limiter ce risque²¹: attribution de l'accord à long terme à plusieurs fournisseurs, imposition d'un prix unitaire fixe ou maximal, ou encore stipulation dans le contrat de plusieurs tarifications possibles.

58. Par opposition à la facturation au temps passé et au matériel fourni, les contrats à tarifs fixes sont des contrats « tout compris », qui indiquent dès le départ quels sont les produits spécifiques que le fournisseur est tenu de livrer et à quel prix. Ce prix ne change pas, quel que soit le temps mis pour fournir le service convenu. Les inspecteurs ont relevé que l'objet du contrat devait être clairement défini afin que les soumissionnaires puissent faire valoir de manière précise leurs capacités à fournir les services pour un prix global et dans des contraintes de temps particulières.

Ligne d'action proposée

59. **La planification des achats et l'élaboration d'une stratégie en la matière se sont révélées essentielles pour garantir l'utilité et l'efficacité des accords à long terme.** Les inspecteurs ont toutefois noté que les organismes des Nations Unies n'avaient pas tous conscience de l'importance de cette démarche et ne disposaient pas toujours du temps ni des ressources nécessaires. Dans la plupart d'entre eux, les services ou groupes responsables des achats sont considérés avoir un rôle transactionnel plus qu'une mission stratégique. Ils interviennent dans le cadre de la chaîne d'approvisionnement et ne sont pas officiellement chargés de procéder à une analyse des dépenses, à une planification, à l'élaboration d'une stratégie et au contrôle de sa mise en œuvre, et n'ont ni les capacités ni les ressources pour le faire.

60. Le recours aux accords à long terme, qui sont des contrats représentant des sommes importantes sur plusieurs années, doit s'appuyer sur des politiques et directives précises en matière d'approvisionnement afin d'améliorer leur efficacité et d'en diminuer les risques. Ces politiques et directives doivent s'attacher à expliquer quand et comment établir de tels accords, fixer clairement leur objectif, définir leurs modalités d'application ainsi que leurs éventuels avantages et inconvénients, et indiquer les stratégies possibles.

61. L'absence de planification et d'élaboration d'une stratégie correcte en matière d'achats peut aboutir à des occasions manquées ou à une utilisation à mauvais escient des accords à long terme (lorsque l'on recourt à des accords qui ne donnent pas le meilleur rapport qualité-prix ou que l'on choisit le mauvais type de contrat). Cette préoccupation a été soulevée par le Corps commun d'inspection dans sa note sur la réforme des achats dans le système des Nations Unies, qui souligne l'importance qu'il y a à renforcer les capacités des organismes pour ce qui concerne l'analyse, l'établissement de prévisions, la planification et l'élaboration d'une stratégie relative aux approvisionnements.

62. La mise en œuvre des recommandations ci-après devrait permettre d'accroître l'efficacité des accords à long terme auxquels ont recours les organismes des Nations Unies.

²¹ Circulaire de la Commission européenne, pages 7 et 8.

Recommandation 1

Les chefs de secrétariat devraient élaborer des politiques et directives spécifiquement consacrées à l'utilisation stratégique des accords à long terme pour les opérations d'achat effectuées par leur entité. Ces politiques et directives devraient s'attacher à préciser l'objectif, les avantages, les inconvénients, les stratégies possibles, les principaux éléments et les types d'accords à long terme, et indiquer quand et comment les mettre en place.

IV. Gestion des contrats

63. La gestion des contrats est apparue aux inspecteurs comme un processus destiné à s'assurer que « toutes les parties au contrat s'acquittent pleinement de leurs obligations respectives de manière aussi efficace que possible, et obtiennent ainsi les résultats prévus par le contrat sur un plan commercial et opérationnel, et ce au meilleur rapport qualité-prix ». ²² La gestion des contrats « protège également les droits des parties et garantit l'exécution des prestations requises si la situation vient à changer ». ²³

64. Les inspecteurs ont considéré que la gestion des contrats était essentielle pour pouvoir mettre réellement à profit les accords à long terme car, s'ils n'étaient pas correctement gérés, ces accords pourraient cesser d'offrir le meilleur rapport qualité-prix compte tenu de leur nature à long terme. Une gestion efficace des contrats permet d'évaluer les prestations des fournisseurs et de s'assurer que les exigences opérationnelles du contrat sont respectées. Pour ce faire, il faut surveiller l'évolution des prix et des conditions du marché, et en tenir compte dans l'utilisation qui est faite des accords à long terme. La gestion des contrats permet également aux organismes des Nations Unies de suivre la réalisation des objectifs poursuivis par ces accords.

65. Les inspecteurs ont constaté que la gestion des contrats en général n'intéressait guère les organismes des Nations Unies. L'Assemblée générale a beaucoup insisté sur la nécessité d'une réforme des achats ²⁴ et, s'ils n'ont pas ménagé leurs efforts pour rationaliser les processus d'approvisionnement, les organismes concernés ont cependant négligé et sous-estimé la question de la gestion des contrats. Les lacunes en la matière ont été soulignées par le Corps commun d'inspection dans sa note relative à l'utilisation de consultants dans les organismes des Nations Unies, dans laquelle on peut lire que « les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient veiller à ce que des politiques et directives soient établies pour une gestion efficace des contrats, [et] qu'un module de gestion électronique des contrats soit intégré au système de gestion des informations ». ²⁵

66. Dans 60 % des cas seulement, une partie des manuels d'achats des organismes des Nations Unies était consacrée à la gestion des contrats et à peine la moitié d'entre eux comportait un exposé détaillé ou des directives précises à ce sujet. Certaines entités se sont concentrées sur l'un ou l'autre aspect de la gestion des contrats (gestion des prestations des fournisseurs, gestion et règlement des conflits, par exemple), tandis que d'autres ont chargé un responsable des marchés de s'occuper des accords à long terme représentant des sommes importantes, à haut risque et/ou stratégiques. Certains organismes enfin ont donné de façon ponctuelle aux services demandeurs qui le souhaitaient des orientations informelles sur la gestion des contrats.

²² Manuel du professionnel des achats des Nations Unies, p. 3-90.

²³ Idem.

²⁴ Voir les résolutions de l'Assemblée générale 65/261, 62/269, 61/246, 59/288, 57/279, 61/276, 60/266, 54/14 et 52/226.

²⁵ JIU/NOTE/2008/4, recommandations 14 et 15.

Directives relatives à la gestion des contrats – Division des services administratifs de la FAO

Les directives relatives à la gestion des contrats établies par la Division des services administratifs de la FAO portent sur quatre points. Le premier concerne l'étape postérieure à l'appel d'offres, et plus particulièrement la compréhension du contrat, la définition des rôles et responsabilités des différentes parties et l'établissement de relations avec le fournisseur. Le deuxième a trait à la gestion des prestations: il consiste à donner des conseils quant au degré correct d'implication et à suggérer certains outils tels que les accords sur le niveau de service, les indicateurs de performance clés et les études de performance. Le troisième point vise l'administration des contrats - exécution des paiements, modifications et renouvellements. Enfin, le dernier point concerne la clôture des contrats: il indique comment faire pour organiser l'arrivée à terme du contrat, éviter les conflits et protéger la mémoire institutionnelle.

67. Il est ressorti des entretiens que, dans la plupart des organismes des Nations Unies, la gestion des contrats n'était pas une activité à laquelle ils se livraient de façon systématique et/ou exhaustive, du fait principalement de l'absence d'indications sur la marche à suivre, faute de temps et par manque de personnel. Plusieurs services demandeurs ont déclaré que la gestion des contrats ne constituait pas une priorité à leurs yeux et leur apparaissait souvent comme un poids supplémentaire venant alourdir leur charge de travail. Quelques-uns ont précisé que, malgré la formation qu'ils avaient suivie en la matière, leur entité manquait toujours de personnel qualifié et compétent pour gérer efficacement les contrats. Les inspecteurs se sont toutefois rendu compte que les organismes étaient de plus en plus conscients de la nécessité de porter une attention particulière à cette question. Les personnes interrogées ont indiqué que, face au manque d'informations sur la gestion des contrats, certains services demandeurs avaient élaboré leurs propres directives. Dans leurs réponses au questionnaire, plusieurs entités ont fait part de leur intention d'inclure la gestion des contrats dans les versions futures de leurs manuels des achats.

68. Le Département de l'appui aux missions du Secrétariat des Nations Unies a arrêté une politique de gestion des contrats qui a pris effet au 1^{er} avril 2012 et qui donne aux missions des indications complémentaires sur le contrôle et la gestion efficaces des contrats pour ce qui concerne les prestations des fournisseurs. Le Département a également nommé un responsable de la gestion des contrats au Centre de services mondial qui a été chargé d'apporter des conseils sur le terrain pour accroître encore l'efficacité de cette fonction. Il a également tenu sa première conférence sur cette question en juin 2012 et mis sur pied un réseau de praticiens afin que les membres de la communauté des gestionnaires de contrats puissent partager leurs connaissances, informations et ressources.

A. Conditions à réunir pour la gestion des contrats

69. Les inspecteurs ont constaté que, pour être efficace, la gestion des contrats devait démarrer avant leur adjudication, au moment de la planification des achats. La Commission européenne a ainsi recommandé qu'« avant d'établir un contrat-cadre, le pouvoir adjudicateur évalue sa capacité à gérer la mise en œuvre du contrat – en particulier lorsqu'il porte sur des services techniques, complexes ou à forte valeur ajoutée, ou concerne plusieurs services et/ou institutions. La gestion de ces contrats peut nécessiter la mobilisation de ressources humaines spécialement chargées, par exemple, de traiter les

plaintes des clients/fournisseurs ou de s'assurer que le contrat-cadre est exécuté conformément aux dispositions qui ont été fixées et qu'il produit les résultats voulus ».²⁶

70. Les ressources, outils et qualifications nécessaires pour la gestion des contrats dépendent de la taille et de la complexité de l'accord à long terme, du bien ou service à acquérir et de la nature des tâches prévues par le contrat. Les inspecteurs suggèrent aux **organismes des Nations Unies de déterminer les moyens que requiert la gestion des contrats et de veiller à affecter des ressources suffisantes à cet effet.**

71. Les inspecteurs ont jugé positive la pratique consistant à procéder, une fois que l'entité a décidé d'établir un accord à long terme et avant qu'elle ne lance l'appel d'offres, à une « répartition des tâches » qui prenne en compte les aspects techniques et administratifs de l'exécution du contrat.²⁷ Les attributions, responsabilités et obligations en matière de gestion des contrats doivent être clairement déterminées à ce stade, et les relations entre le fournisseur et l'entité doivent être définies et intégrées dans le contrat proprement dit.

72. Les inspecteurs ont constaté que, dans le système des Nations Unies, la gestion des contrats pouvait incomber au groupe des achats, être partagée entre le groupe des achats et les services demandeurs, ou relever principalement de ces derniers. La plupart des organismes des Nations Unies ne disposent pas d'une unité ou d'une équipe centrale spécialement chargée d'appuyer et de suivre le processus de bout en bout. Les entretiens ont montré qu'il régnait bien souvent une certaine confusion quant à la répartition des responsabilités entre les services des achats et les services demandeurs en matière de gestion des contrats. Cette confusion est due au flou des documents officiels relatifs à la politique des achats pour ce qui concerne le partage des tâches, à l'absence de formation, ou encore à un manque d'appropriation de la part des différentes parties. La réticence à accepter cette responsabilité peut aussi découler d'une sous-estimation des activités qu'implique la gestion des contrats ou d'une insuffisance des capacités.

73. Les organismes des Nations Unies doivent d'abord prendre conscience de l'importance que revêt la gestion de marchés; elles doivent ensuite définir clairement dans leurs politiques les responsabilités relatives au processus d'approvisionnement et à la gestion proprement dite des contrats. La clé du succès passe ici par une étroite coopération entre le groupe des achats et les services demandeurs. Dans certaines entités, ces derniers ne sont guère chargés que de la spécification de biens ou services; nombre d'entre eux ont indiqué, lors des entretiens, qu'ils souhaitaient participer davantage au processus d'approvisionnement et à la gestion des contrats. **Il faudrait envisager de partager la responsabilité de la planification des achats, de l'élaboration des stratégies et de la gestion des contrats entre les services/groupes d'achats et les services demandeurs.** Lorsque la coopération entre les services demandeurs et les groupes d'achats est insuffisante, les accords à long terme qui en résultent sont moins efficaces qu'il ne le faudrait.

²⁶ Circulaire de la Commission européenne, p. 1.

²⁷ Manuel du professionnel des achats des Nations Unies, p. 3-92.

Approche de l'AIEA en matière d'achats et de gestion des contrats

La politique de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) est de constituer, pour tout accord à long terme d'une valeur supérieure à 25 000 euros, une équipe chargée des achats qui devra s'occuper de cet accord du début à la fin. Composée de membres provenant du Bureau des services d'achats et des services demandeurs, cette équipe a entériné officiellement un « plan d'achats » qui précise la composition de l'équipe et le calendrier des achats, intègre les conclusions qui se dégagent de l'analyse de la demande, des intervenants et du marché, détermine la valeur de l'Agence en tant que client, fixe la stratégie relative aux achats, énumère les indicateurs de performance clés, définit le plan de négociation, le plan de communication et le plan de mise en œuvre, énonce les forces, faiblesses, possibilité et menaces (analyse SWOT) et établit un plan de gestion des risques. L'équipe a par ailleurs été chargée de mettre en place et de gérer le contrat pour la durée de sa validité. L'AIEA a pour principe d'exiger une approche stratégique pour les achats « essentiels » d'un montant supérieur à 150 000 €, réputés plus risqués. Les noms des membres de l'équipe des achats doivent figurer dans le plan d'achats et être approuvés par les directeurs du Bureau des services d'achats et des services demandeurs.

74. Au Secrétariat des Nations Unies, la gestion de contrats incombe au service demandeur et/ou à l'utilisateur final, la Division des achats étant quant à elle chargée de l'administration des approvisionnements et des contrats. Conformément à la politique en matière de gestion de marchés, le Département de l'appui aux missions s'emploie à élaborer de nouvelles directives pour aider les responsables de marchés et les services demandeurs à gérer et suivre les prestations des fournisseurs, et à évaluer les risques liés aux contrats. Un programme de formation est également en préparation afin de renforcer les compétences et capacités de ceux qui participent aux différentes étapes du cycle de gestion des marchés, notamment le personnel spécialement affecté à la gestion des contrats et les services demandeurs.

75. Le manuel des achats de l'UNICEF dispose qu'« un système formel de suivi et d'examen doit être mis en place pour chaque accord à long terme ».²⁸ Les services demandeurs ont reçu des instructions, une formation et des outils qui doivent leur permettre de définir des indicateurs de performance et d'en observer l'évolution. Les personnes interrogées par les inspecteurs ont pour la plupart indiqué vouloir mieux comprendre le processus d'achats et la gestion des contrats, et ont souhaité que soit renforcé le rôle des services demandeurs, mais, de l'avis de plusieurs d'entre elles, l'effort se mesure davantage en termes de responsabilités supplémentaires que de ressources supplémentaires. Les services où il existe de nombreux accords à long terme représentant des sommes importantes, comme la Division des solutions et services informatiques, ont recruté une personne spécialement chargée de gérer leurs contrats. Les services plus modestes ont suggéré de se regrouper et de désigner une personne pour mettre en place et gérer tous leurs contrats. **Les inspecteurs considèrent que la désignation de gestionnaires chargés de plusieurs contrats similaires d'importance modeste ou moyenne constitue une solution raisonnable.**

B. Gestion des prestations des fournisseurs

76. Les inspecteurs ont considéré que le fournisseur faisait partie de l'équipe chargée des achats dès l'adjudication des contrats dans le cadre de l'accord à long terme. Il a été jugé important que, lors de la signature d'un contrat, l'entité et le fournisseur s'entendent sur la façon dont il doit être compris et géré conjointement, et conviennent d'un plan de communication (obligations relatives à l'établissement de rapports et à la tenue de réunions),

²⁸ Manuel des achats de l'UNICEF, chap. 6, sect. 8, par. 5.9.2.

des délais, des indicateurs de performance et des accords sur le niveau de service pour le contrôle du respect des délais et de la qualité. La définition d'objectifs intermédiaires dans l'exécution du contrat permet à l'entité d'évaluer les progrès réalisés, de détecter les écarts importants par rapport aux prestations attendues et d'adopter des mesures de correction et de suivi.²⁹

77. L'examen des contrats retenus à titre d'exemple montre que l'utilisation des principaux indicateurs de performance auxquels font appel les organismes des Nations Unies n'ont pas été suffisamment bien définis et ne sont pas utilisés de manière cohérente. Les accords à long terme représentent des sommes relativement importantes sur une longue durée; aussi est-il essentiel, pour pouvoir les gérer correctement et demander des comptes aux fournisseurs qui ne satisfont pas à leurs obligations, de choisir des indicateurs de performance bien adaptés pour fixer correctement les astreintes et autres sanctions. Tous les accords à long terme devraient comporter de tels indicateurs, à moins que le risque qu'ils présentent ne soit jugé très faible. Le tableau 7 donne quelques informations, tirées des contrats examinés, sur les mécanismes qui en ont facilité la gestion en précisant à l'avance le *modus operandi* entre l'entité et le fournisseur.

Tableau 7: Mécanismes contractuels de gestion des prestations des fournisseurs prévus par les contrats retenus à titre d'exemple

Mécanisme contractuel	Rôle dans la gestion des contrats	Contrats comportant ce mécanisme (en pourcentage)
Spécifications, mandat ou cahier des charges (c.-à-d. obligations commerciales et autres)	Permettre aux organismes des Nations Unies de fixer des critères clairs pour évaluer les prestations du fournisseur. Tous les contrats retenus à titre d'exemple contenaient des obligations ou spécifications commerciales, sous une forme ou une autre.	100
Obligation d'organiser régulièrement des réunions entre l'organisme concerné et le fournisseur	Déterminer la fréquence minimale des contacts entre le fournisseur et l'entité. Les personnes interrogées ont indiqué que, même lorsqu'aucune condition de ce type ne figurait dans l'accord à long terme, les fournisseurs étaient généralement disposés à assister à intervalles réguliers à des réunions avec l'organisme concerné pour discuter du contrat.	2,2
Obligation d'établissement de rapports	Indiquer avec précision ce que l'organisme concerné exige des fournisseurs pour la gestion des contrats. Les inspecteurs ont noté que tous les accords à long terme nécessitaient manifestement l'établissement de rapports, mais que, sauf à en faire une obligation contractuelle, il n'était nullement garanti que les fournisseurs communiquent les informations nécessaires et puissent être tenus responsables.	23,9
Accord sur le niveau de service	Préciser les grands domaines d'exécution du contrat et y associer des indicateurs SMART ³⁰ . Les accords sur le niveau de service doivent prévoir des sanctions pour les fournisseurs qui ne rempliraient pas leurs obligations. Ces accords sont généralement conclus dans un souci de veiller à la rapidité, l'exactitude, la qualité et la disponibilité des prestations. Dans tous les cas, un descriptif détaillé des obligations doit être fourni. L'évaluation des accords sur le niveau de service, sa fréquence et les rapports à établir en la matière doivent aussi être mentionnés. Les inspecteurs conseillent d'inclure de telles clauses dans tous les accords à long terme.	6,2

²⁹ Manuel du professionnel des achats des Nations Unies, p. 3-92.

³⁰ SMART: spécifique, mesurable, réalisable, pertinent et assorti d'échéances.

Mécanisme contractuel	Rôle dans la gestion des contrats	Contrats comportant ce mécanisme (en pourcentage)
Obligation pour le fournisseur de reexécuter une prestation de mauvaise qualité	Contraindre le fournisseur à reexécuter la prestation dont il est chargé, sans supplément de prix. Pour que les fournisseurs l'acceptent, ce mécanisme contractuel très puissant doit être assorti de clauses qui définissent clairement ce que l'on considère comme une prestation satisfaisante.	15,2
Dispositions relatives aux sanctions financières /rétention du paiement au vu de la prestation du fournisseur	Implique généralement une rétention du paiement ou l'application de pénalités en raison des prestations livrées par rapport aux objectifs majeurs. Les clauses de pénalité les plus efficaces indiquent de manière claire, précise et non ambiguë les circonstances dans lesquelles des sanctions seront infligées, le plus souvent à la suite d'une mauvaise prestation au regard des accords sur le niveau de service. Lorsque les pénalités sont clairement définies, les fournisseurs peuvent déterminer s'il est réaliste de penser qu'ils sont en mesure d'exécuter les prestations sans encourir de telles sanctions.	30,4
Obligations de tests	Ne concerne pas tous les accords à long terme. Pour les accords de nature technique, il a cependant été jugé important que le fournisseur démontre, par des tests, que la solution qu'il propose répond aux exigences de l'organisme concerné. Le rôle de ce dernier et les types de tests à réaliser doivent être définis.	13
Obligations de continuité et de reprise d'activité après un sinistre	Si nécessaire, contraindre le fournisseur à établir des plans d'urgence en cas de scénario catastrophe, c.-à-d. lorsque des événements tels qu'un incendie ou une explosion interrompent la prestation des services.	4,3

C. Observation continue de l'utilisation des accords à long terme

78. Les inspecteurs ont estimé qu'il était essentiel de suivre l'utilisation qui était faite des accords à long terme dans les organismes des Nations Unies pour pouvoir en évaluer les résultats. Une bonne planification des achats doit aboutir à un taux d'utilisation de ces accords proche de 100 %. Les inspecteurs ont constaté que la plupart des organismes ne procédaient à aucun suivi et n'établissaient aucun rapport concernant le recours aux accords à long terme, sauf lorsque ceux-ci comportaient des montants plafonds ou des valeurs cibles. Les dates d'expiration des contrats faisaient l'objet d'une surveillance plus attentive mais, dans l'ensemble, les inspecteurs ont noté que le suivi des achats et l'établissement de rapports à ce sujet étaient insuffisants. Ce problème a du reste été mis en exergue dans la note du Corps commun d'inspection sur la réforme des achats dans le système des Nations Unies.³¹ Par ailleurs, 24 % seulement des organismes ont déclaré recueillir de manière systématique les enseignements tirés de chaque accord à long terme qu'elles avaient établi (voir annexe II). En l'absence de mécanismes d'observation continue de l'utilisation des accords à long terme et faute d'enseignements en la matière, il est impossible de profiter pleinement des avantages qu'offrent ces accords, ce qui risque en outre d'être source d'inefficacité. Les organismes concernés doivent, par conséquent, suivre aussi bien l'utilisation qui est faite de chaque accord à long terme, et observer l'efficacité globale de ces accords dans leur totalité.

³¹ « Les chefs de secrétariat devraient veiller à ce que leurs organismes mettent en place des mécanismes appropriés de suivi des achats et d'évaluation des prestations. » (JIU/NOTE/2011/1, recommandation 14).

79. À l'UNICEF, les responsables des contrats sont tenus de « surveiller les dates d'expiration ainsi que la valeur cible maximale des accords qui en prévoient » et de « comparer les dépenses réelles avec les volumes estimés (dépenses totales et dépenses par article), afin de veiller à ce que les remises accordées en fonction du volume global soient appliquées ». ³² Ils doivent également relever et surveiller en permanence les éventuels écarts notables par rapport aux volumes projetés et voir si des accords communs à long terme ont été utilisés par d'autres bureaux/entités. Aux Nations Unies, la Division des achats publie des rapports mensuels de suivi destinés à avertir le personnel des achats et les services demandeurs de l'arrivée à expiration, à moins de huit mois, d'un contrat ou du franchissement du seuil de 75 % du montant plafond.

80. Plusieurs personnes interrogées ont indiqué aux inspecteurs que les systèmes informatiques de leur organisme ne permettaient pas de suivre en temps réel l'utilisation, les coûts ou les dates d'expiration des contrats. Dans certaines entités, des clauses contractuelles ont été insérées dans les accords à long terme pour exiger du fournisseur qu'il n'exécute aucune prestation, ne livre aucun bien ni ne réclame aucun paiement dépassant le montant plafond, et/ou qu'il informe par écrit l'organisme concerné dès que la somme totale des dépenses engagées dans le cadre de l'accord à long terme atteint un certain niveau, par exemple 75 % du montant plafond. Cela permet à l'organisme en question de transférer aux fournisseurs certaines des responsabilités en matière de contrôle des dépenses.

D. Suivi de l'évolution des conditions du marché et des prix

81. Les inspecteurs ont constaté que peu nombreux sont les organismes qui exigent un suivi continu de l'évolution des conditions du marché (niveau de choix en termes de fournitures ou de nouveaux produits entrant sur le marché, par exemple) et des prix pendant la durée de validité de leurs accords à long terme. Pourtant, compte tenu précisément de la nature à long terme de ces accords, ils ont estimé qu'il était essentiel d'en garantir l'efficacité, surtout pour les marchés qui évoluent rapidement. Dans ce secteur en effet, une baisse des prix peut avoir pour conséquence que l'accord en question n'offre plus le meilleur rapport qualité-prix (même en prenant en considération les économies d'ordre administratif) et exiger de ce fait un nouvel appel d'offres ou une renégociation du contrat.

82. Les inspecteurs ont noté que le suivi de l'évolution des conditions du marché et des prix n'était pas systématique dans le système des Nations Unies et que, lorsque tel était le cas, il concernait des biens stratégiques ou essentiels. La plupart des personnes interrogées ont indiqué que leur entité n'en avait pas les moyens ni/ou les capacités. Elles ont toutefois fait état de certains mécanismes contractuels destinés à limiter le risque de ne pas pouvoir se départir de contrats ayant cessé d'être compétitifs en termes de prix. Ainsi, la clause du « client le plus favorisé » exige du fournisseur qu'il propose aux organismes concernés son meilleur prix, et d'autres clauses contraignent le fournisseur à les alerter lorsque les prix du marché sont orientés à la baisse.

³² Manuel des achats de l'UNICEF, chap. 6, sect. 8, par. 5.9.2.

Exemples de clauses de révision des prix

Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)

(Accord à long terme portant sur l'achat d'appareils numériques multifonctions et de leurs accessoires)

« Toute baisse du prix des équipements qui interviendrait durant la période de validité du présent accord sera notifiée par le [prestataire] à l'OACI et les modifications correspondantes devront être apportées au contrat ... conformément au paragraphe 10. Le défaut de notification d'une baisse des prix par le prestataire à l'OACI entraînera la résiliation du contrat. »

Programme alimentaire mondial (PAM)

(Accord à long terme pour l'achat de kérosène)

« Clause du client le plus favorisé: par la signature du présent accord à long terme, le vendeur atteste que, pour les transactions résultant dudit accord, le prix facturé au PAM n'est pas supérieur à celui qu'acquittent ses autres clients pour des services et volumes d'achat similaires et dans des circonstances similaires. »

Secrétariat des Nations Unies

(Accord à long terme pour la fourniture de papier)

« Les prix seront valables pour une durée de douze mois et révisés ensuite chaque année pendant toute la durée du contrat... Les prix seront révisés conformément aux indices papetiers Pix Paper Europe ... publiés par FOEX indexes Ltd, www.foex.fi. Les frais d'abonnement aux indices papetiers FOEX seront à la charge du vendeur. »

83. Seuls 23 % des contrats retenus à titre d'exemple précisait que le fournisseur avait l'obligation d'informer l'organisme concerné de l'évolution des prix du marché à la baisse, et ils n'étaient que 21 % à comporter une clause de la nation la plus favorisée. Les personnes interrogées ont déclaré aux inspecteurs que ces types de clauses ne pouvaient s'appliquer à toutes les catégories de biens ou services. Elles ont ajouté qu'il était difficile de faire respecter la clause de la nation la plus favorisée dans les faits. Ainsi, pour le matériel informatique, les fournisseurs affirment souvent que le type de produit prévu par le contrat n'existe plus et que, pour le prix initialement négocié, ils peuvent proposer un modèle plus récent, d'une technicité supérieure. Plusieurs personnes ont souligné que les clauses de révision portaient sur les baisses de prix, mais ne tenaient pas compte des améliorations qualitatives ou du prix des services. Les inspecteurs attirent l'attention sur le fait que, pour les accords à long terme qui prévoient la possibilité de réviser les prix, en particulier à la hausse, pendant leur durée de validité, il est important de fixer la marge de révision possible et les facteurs sur la base desquels peut intervenir cette révision afin de disposer d'un mécanisme objectif permettant de garder des prix compétitifs et de limiter le pouvoir discrétionnaire dans la prise de décision.

84. La Commission européenne a donné instruction à ses services demandeurs d'évaluer le risque de fluctuation des prix et de non-évolution technologique pendant la durée de validité de ses accords à long terme, et d'insérer dans les contrats des mécanismes en vue de limiter ces risques, tels qu'un système d'examen à mi-parcours ou une analyse comparative.³³ Les prix sont ainsi fixés pour la première année de validité de l'accord et peuvent ensuite être revus à la hausse ou à la baisse, dans des limites prédéfinies. La

³³ Circulaire de la Commission européenne, p. 9.

révision des prix suit l'évolution de l'indice harmonisé des prix à la consommation, publié chaque mois par Eurostat.³⁴

E. Modification ou résiliation des accords à long terme

85. Les personnes interrogées ont indiqué aux inspecteurs que les modifications apportées aux accords à long terme se faisaient au cas par cas, en tenant compte des principes généraux en matière de passation des marchés, de l'objet, de la durée et de la valeur du contrat, ainsi que de la situation propre au secteur économique concerné. L'un des aspects majeurs de la gestion des contrats est la nécessité, lorsqu'un problème apparaît, de rechercher des solutions avec toutes les parties contractantes. S'il n'est pas possible de prendre une mesure corrective ou de trouver une solution, l'organisme concerné peut demander des dommages-intérêts ou résilier l'accord.

86. Quelque 51 % des contrats retenus à titre d'exemple contenaient une clause de dommages-intérêts, 97 % une disposition régissant la modification de l'accord à long terme et 100 % une clause de résiliation du contrat. Les inspecteurs en ont conclu que les organismes des Nations Unies utilisaient comme il se devait les clauses contractuelles types relatives à la gestion des modifications et à la résiliation des contrats. Toutefois, les clauses de dommages-intérêts n'étaient claires et explicites que dans la moitié des contrats examinés. Les organismes concernés devraient donc, pour chaque accord à long terme, étudier attentivement la possibilité d'appliquer des dommages-intérêts et, le cas échéant, y intégrer une clause de ce type.

87. À la Commission européenne, en cas de résiliation d'un contrat passé dans le cadre d'accords multiples à long terme en cascade, une évaluation des risques en matière de sécurité d'approvisionnement et une analyse économique doivent être réalisées avant de décider de maintenir ou non l'accord avec un seul prestataire. Dans le cas d'accords multiples avec appel d'offres secondaire, la résiliation du contrat conclu avec un prestataire peut se traduire par une moindre concurrence et/ou un risque plus élevé de collusion entre les autres prestataires. La Commission européenne a indiqué que, lorsqu'il ne reste plus qu'un seul prestataire, l'accord à long terme doit être résilié car il n'y a plus de concurrence; elle recommande, pour limiter ce risque, de prévoir davantage de prestataires dès le départ.³⁵

88. La mise en œuvre de la recommandation ci-après devrait améliorer l'efficacité de la gestion des contrats dans le système des Nations Unies.

Recommandation 2

Les chefs de secrétariat devraient mettre en œuvre une politique qui implique d'assortir chaque accord à long terme d'un plan de gestion des contrats fixant clairement la répartition des tâches, les attributions et obligations de toutes les parties concernées, ainsi que les mécanismes de contrôle et de responsabilisation. Il convient de donner aux gestionnaires de contrats des directives détaillées, méthodes et outils à cet effet (y compris des clauses et mécanismes contractuels appropriés).

³⁴ Commission européenne, modèle de contrat-cadre de service de septembre 2011, p. 4. La formule utilisée était $Pr = Po (0,2+0,8 [Ir/Io])$, où Pr = prix révisé, Po = prix de l'offre initiale, Io = indice du mois [au cours duquel la validité de l'offre expire] [correspondant à la date limite de soumission des offres], et Ir = indice du mois [correspondant à la date de réception de la lettre demandant une révision des prix] [au cours duquel les prix révisés entrent en vigueur].

³⁵ Circulaire de la Commission européenne, p. 16.

V. Collaboration entre les organismes des Nations Unies

89. Il est généralement admis dans le système des Nations Unies que la coordination et la collaboration entre les entités qui le composent peuvent contribuer à réduire les doubles emplois et à renforcer les synergies, ce qui permet à l'Organisation d'être plus efficace. Il s'agit là d'une priorité fixée dans le mandat des organismes des Nations Unies³⁶, qui vaut aussi dans le domaine des achats, en particulier pour les accords à long terme. L'Assemblée générale a appelé à une participation plus large et à un niveau plus important de coopération, de coordination et de partage d'informations entre ces organismes pour ce qui concerne la passation des marchés, de façon à réaliser des économies d'échelle et à éviter un gaspillage d'énergie.

Achats groupés des Nations Unies au niveau des pays

En septembre 2012, le Réseau achats a publié une mise à jour des directives sur les « Achats groupés des Nations Unies au niveau des pays ». Les inspecteurs ont noté que ces récentes directives contenaient des informations qui pouvaient utilement appuyer la coopération en matière d'achats, en particulier par le biais d'accords de longue durée, entre les organismes des Nations Unies. Ces directives se veulent pratiques et sont principalement axées sur l'application et l'intégration d'outils et d'instructions étape par étape. Bien qu'elles s'adressent aux bureaux de pays, les inspecteurs ont estimé qu'elles donnaient des indications précieuses, au niveau du siège aussi, pour la planification et la mise en œuvre de stratégies de collaboration relatives aux accords à long terme, et ont suggéré aux organismes des Nations Unies de les utiliser en complément de leurs politiques et procédures internes.

90. L'expérience acquise dans le système des Nations Unies montre que le fait d'investir dans des initiatives d'achats groupés et de coopérer pour la passation de marchés est payant; des études empiriques sur l'incidence des opérations communes d'achat indiquent que des économies pouvant aller jusqu'à 10% ont ainsi pu être réalisées.³⁷ Les inspecteurs ont constaté que, même si les achats collectifs ne sont pas systématiques, il y a des bénéfices à tirer d'initiatives ponctuelles d'approvisionnement commun.

Modèles de collaboration par des accords à long terme

91. Les inspecteurs ont observé qu'il n'existait pas de modèle unique optimal pour les achats collectifs. Le choix dépendait de la planification des approvisionnements et de la stratégie mise au point en la matière, exercice au cours duquel les domaines se prêtant à des achats collectifs étaient censés avoir été identifiés et les coûts et avantages de chaque modèle déterminés.

³⁶ Voir la résolution 62/208 de l'Assemblée générale relative à l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies.

³⁷ Réseau achats du Comité de haut niveau sur la gestion, Achats groupés des Nations Unies au niveau des pays (septembre 2012), p. 1.

A. Opérations communes d'achat

92. Les inspecteurs ont recueilli, au fil des entretiens et dans les réponses au questionnaire, des informations sur les accords communs à long terme mis en place par des organismes des Nations Unies, c'est-à-dire des accords issus d'un processus d'invitation conjointe à soumissionner. Ils ont recensé les principales étapes de ce processus:

a) s'appuyant sur leurs plans et analyses en matière d'approvisionnement, les organismes en question ont défini quels étaient les biens et/ou services les mieux adaptés pour des accords à long terme, et ont calculé le volume total d'achats qu'ils prévoyaient;

b) une équipe chargée des achats groupés a été constituée pour le bien ou service à acquérir conjointement. Elle comprenait des membres du personnel des achats de chacun des organismes désireux de participer à l'opération;

c) l'équipe chargée des achats groupés a désigné un organisme chef de file qui a géré le processus d'invitation à soumissionner en appliquant ses procédures de passation des marchés. Pour faire ce choix, elle s'est attachée à voir si l'organisme qui serait chef de file possédait la capacité et les ressources nécessaires (étant donné que, dans bien des cas, il fallait compter sur ses seules ressources internes);

d) l'équipe a fixé le cahier des charges. Il était essentiel que les utilisateurs finaux (homologues techniques/services demandeurs) soient associés à cette phase;

e) l'équipe s'est interrogée sur la question de savoir s'il valait mieux prévoir un contrat à long terme pour l'ensemble des organismes ou des contrats individuels distincts avec le fournisseur retenu, et a clairement indiqué sa décision dans le dossier d'invitation à soumissionner. Si elle avait fait le choix d'un seul accord à long terme, celui-ci était géré par l'organisme chef de file. Sinon, chaque organisme était chargé de mettre en place et de gérer son propre accord. Le plus souvent, chaque organisme avait passé un contrat séparé à l'issue de l'appel d'offres;

f) les rôles et responsabilités concernant la gestion des contrats ont été précisés d'entrée de jeu.

93. Les inspecteurs ont relevé que ce modèle pouvait offrir des avantages considérables. Il permet en effet de regrouper les demandes de différentes entités et d'utiliser ce volume d'achats comme moyen de pression; il met également les Nations Unies en meilleure position pour négocier des rabais plus intéressants, des conditions préférentielles et un meilleur service. Il profite tout spécialement aux organismes de taille plus modeste qui n'ont pas de gros volumes d'achats ou ne disposent pas du savoir-faire ni des capacités requises en matière d'approvisionnement. Il est aussi l'occasion pour les organismes concernés de partager les bonnes pratiques utilisées et les enseignements qui en ont été tirés. Le modèle nécessite cependant un important investissement initial en temps et en ressources, et peut poser certains problèmes.

94. Les récentes initiatives en matière d'assurance des marchandises³⁸ et d'assurance décès-invalidité³⁹ sont des exemples d'opérations communes d'achat qui couvrent pratiquement l'ensemble des organismes des Nations Unies. Des fonctionnaires du Fonds des Nations Unies pour la population ont indiqué aux inspecteurs avoir lancé conjointement avec le Programme des Nations Unies pour le développement, des appels d'offres en vue de négocier des accords à long terme portant sur l'achat de matériel nécessaire aux recensements et, avec l'UNICEF, sur la fourniture de mobilier destiné aux hôpitaux et de matériel médical. D'une manière générale, les inspecteurs ont eu le sentiment que la

³⁸ Initiative commune de la FAO, du PNUD, du FNUAP, de l'UNICEF et de l'UNOPS.

³⁹ Initiative commune du PNUD, du FNUAP, de l'UNICEF et de l'UNOPS.

collaboration à l'échelle du système des Nations Unies par le biais des accords à long terme était limitée. Ils ont noté qu'à ce jour, les accords communs à long terme donnent de meilleurs résultats avec les équipes chargées des achats groupés opérant à partir d'un même secteur géographique, car les organismes concernés estiment que le fait de se réunir et de se mettre d'accord sur un certain nombre de spécifications et procédures leur fait gagner du temps et économiser des ressources. En outre, les achats groupés effectués en faisant appel au marché local s'avèrent plus faciles et plus simples pour certains biens et services, comme les fournitures de bureau, les services de gestion des voyages, le mobilier, l'électricité, les services de nettoyage et les services d'entretien des bâtiments, que pour d'autres, notamment ceux qui nécessitent l'uniformisation et la normalisation de spécifications techniques complexes.

Exemples de bonnes pratiques d'achats groupés opérés à partir d'une zone géographique donnée

Rome

En 2010, l'Équipe chargée des achats groupés à Rome⁴⁰ a lancé 19 appels d'offres conjoints, d'une valeur totale estimée à plus de 22 millions de dollars. Ainsi regroupés, les volumes d'achats estimés ont attiré un plus grand nombre de soumissionnaires et des économies tant directes (financières) qu'indirectes ont pu être réalisées. L'objectif de l'Équipe, qui était d'économiser 750 000 dollars sur l'année, a été tenu grâce notamment à des offres de licence Adobe (de 28 à 40% moins chères), à la conclusion d'un contrat pour l'achat d'ordinateurs (5% d'économies), à un accord passé avec une nouvelle entreprise pour les fournitures de bureau (jusqu'à 40% de moins sur certains articles), ou encore à la négociation d'un nouveau contrat de téléphonie mobile (économies de l'ordre de 150 000 dollars).⁴¹ Cela a aussi facilité les échanges et le partage des enseignements à retenir de l'expérience entre les services d'achats et les services demandeurs de ces différentes entités. Fin 2012, les trois organismes ayant leur siège à Rome utilisaient le même logiciel d'appels d'offres électroniques et tenaient à jour leur base de données recensant leurs fournisseurs via le site Internet d'enregistrement du Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies.

Genève

Le Groupe des opérations communes d'achat a négocié d'importants rabais grâce à des accords à long terme pour divers biens et services, tels que les prestations des agences de voyage, l'eau, l'électricité, les services de courrier et de messagerie, les services de téléphonie mobile, et bien d'autres encore. Les tarifs aériens négociés par le Groupe en 2011 ont permis à 11 de ses membres de faire des économies estimées à plus de 8 millions de francs suisses, tarifs qui n'auraient pas été aussi avantageux si chacun de ces organismes avait traité directement avec les compagnies aériennes. Le montant total des dépenses non engagées grâce aux accords à long terme a été de l'ordre de 30 millions de dollars pour 2011. En 2012, le Groupe a apporté son concours, avec des résultats impressionnants, à quatorze projets d'opérations d'achats. Des avantages substantiels ont ainsi pu être obtenus dans le domaine des technologies de l'information et des communications, des fournitures de bureau, de l'achat de papier et autres biens et services.⁴²

⁴⁰ Composée d'agents du PAM, de la FAO et du Fonds international de développement agricole.

⁴¹ Équipe chargée des achats groupés, « Self-Assessment of the 2010 Pilot » [Auto-évaluation du projet pilote pour 2010] (avril 2011), p. 2.

⁴² CPAG, projet de rapport annuel 2011, p. 15.

Copenhague

Les organismes qui ont leur siège à Copenhague ont réussi à mettre en place des accords communs à long terme pour les assurances couvrant les opérations de transit et d'expédition. Loin de se limiter à Copenhague, ces contrats sont ouverts aux bureaux régionaux, aux bureaux de pays et aux autres organismes des Nations Unies. Ainsi, la FAO a participé au dossier conjoint d'invitation à soumissionner pour les assurances en matière d'expédition de marchandises. Les achats groupés ont permis d'obtenir des tarifs nettement plus intéressants que ceux qui auraient pu être négociés individuellement par les entités concernées. Les organismes ayant leur siège à Copenhague envisagent en outre de procéder à d'autres opérations communes d'achat, notamment pour les services de nettoyage et l'électricité.

95. Les inspecteurs ont constaté qu'à New York, la collaboration par le biais d'accords communs de longue durée entre les bureaux du Secrétariat de l'ONU, ceux du Programme des Nations Unies pour le développement, ceux du Fonds des Nations Unies pour la population et ceux de l'UNICEF était des plus réduite. Plusieurs entités, avec à leur tête le Secrétariat de l'ONU, se sont regroupées pour les opérations d'achat qui concernent les services de gestion des voyages et services de courrier et de valise diplomatique; pour le reste cependant, la collaboration se limitait bien souvent à utiliser des accords à long terme déjà conclus par d'autres organismes.

Écueils

96. Les inspecteurs ont recensé, au fil des entretiens et en dépouillant les réponses au questionnaire, un certain nombre d'écueils auxquels se heurtent les opérations communes d'achat et les initiatives d'approvisionnement commun d'une manière générale. Les différentes procédures et règles en matière d'approvisionnement auxquels sont soumis les organismes des Nations Unies constituent des barrières qui limitent le recours aux achats collectifs. Certains obstacles ne sont toutefois pas directement liés à ces règles et procédures, mais aux modes de fonctionnement des organismes en question, qui n'autorisent pas toujours une coopération ouverte et préfèrent un contrôle organisationnel rigoureux. Les entraves tiennent ici aux différences dans les principes de fonctionnement selon que les achats sont hautement centralisés ou décentralisés, aux disparités des modalités de financement (paiements anticipés, par exemple), ainsi qu'à l'absence d'harmonisation au niveau des systèmes informatiques et des systèmes comptables.

Lenteur du processus d'uniformisation des spécifications

97. De l'avis de la plupart des personnes interrogées, et plus particulièrement parmi celles en poste dans les services demandeurs, les délais d'uniformisation représentent le principal obstacle à la conclusion d'accords communs à long terme. Rapprocher les points de vue et besoins divergents des organismes des Nations Unies prend beaucoup de temps, d'autant plus que ces institutions varient par leur taille, leur structure et leur mandat. « Chacun assure avoir des exigences différentes », a ainsi déclaré l'une ces personnes. « Si vous demandez à cinq services informatiques différents quelles sont les spécifications qu'ils exigent pour un ordinateur de bureau, vous obtiendrez cinq réponses totalement différentes. » D'aucuns affirment que le temps et les ressources qu'il faut mobiliser pour uniformiser les spécifications (processus qui, dans certains cas, peut prendre un à deux ans) compromettent les gains d'efficacité et les économies qu'est censé procurer un accord commun à long terme.

98. Pour qu'une offre s'avère avantageuse pour le fournisseur, il faut cependant que les biens et services à acquérir en commun soient, autant que faire se peut, identiques. Cela étant, lorsque les besoins sont différents, il est toujours possible de monter un dossier conjoint d'invitation à soumissionner, à condition qu'il y soit clairement stipulé que les

organismes concernés lancent un appel conjoint dans le but de réduire leurs frais administratifs et d'obtenir des rabais sur la base du volume total estimé de leurs commandes. Le dossier doit comporter des annexes définissant très précisément les spécifications techniques propres à l'organisme concerné et indiquant le volume probable des commandes pour chaque produit ou catégorie de produits.

Inefficacités dues à l'attribution de contrats distincts après l'appel d'offres

99. La pratique consistant à proposer une opération commune d'achat mais à négocier ensuite un contrat distinct avec le fournisseur choisi une fois l'appel d'offres terminé est chose courante dans le système des Nations Unies. Il est arrivé que l'équipe chargée des achats groupés se présente sur le marché comme une seule et unique entité lors de l'appel d'offres et se scinde ensuite en plusieurs entités séparées pour signer et gérer le contrat passé dans le cadre d'un accord à long terme.⁴³ Ainsi, alors que des membres du Groupe des opérations communes d'achat avaient conclu un accord à long terme en 2011 pour des services de gestion des voyages, chaque entité a décidé de négocier individuellement avec le prestataire des contrats prévoyant des politiques différentes pour les déplacements. Les personnes interrogées ont indiqué que ce surcroît de complexité avait contribué aux erreurs de réservations commises par le prestataire lorsque l'accord a pris effet. Invités à faire remonter à l'Équipe chargée des achats groupés à Rome des informations sur cette façon de procéder, les fournisseurs l'ont qualifiée de déroutante.

100. Les inspecteurs ont noté que ces méthodes étaient source d'injustice pour les soumissionnaires, car ces derniers pouvaient, lors de l'adjudication du contrat, n'emporter qu'un seul marché et se voir ensuite contraints de négocier de nouvelles conditions avec d'autres organismes parties à l'opération commune d'achat. D'où un effet de contre-impulsion à la mise en concurrence qui pouvait nuire à la crédibilité des organismes concernés. À Copenhague, un appel d'offres conjoint pour des contrats d'assurance maladie a ainsi abouti à ce que le prestataire propose aux organismes des tarifs différents, certains plus intéressants que d'autres. Les entretiens ont ici fait ressortir que certains prestataires dominaient le marché et savaient pertinemment que les politiques des Nations Unies en la matière étaient fragmentaires.

101. L'une des solutions consiste, de l'avis des inspecteurs, à amener l'organisme chef de file à signer et mettre en œuvre le contrat pour l'ensemble des entités participant à l'appel d'offres. Les inspecteurs ont constaté que la Banque mondiale et la Commission européenne jouaient souvent le rôle de chef de file pour des opérations communes d'achat dans leurs lieux d'implantation respectifs. Ces institutions ont passé un accord de principe avec leurs homologues géographiques⁴⁴ et, en leur qualité d'organismes chefs de file, signent et gèrent le contrat pour le compte des autres entités.

Disparité des conditions générales des contrats

102. Même lorsque les organismes des Nations Unies négocient individuellement des opérations d'achat, les conditions générales de leurs contrats constituent parfois un obstacle à la conclusion d'accords à long terme. Plusieurs personnes interrogées ont fait état de difficultés rencontrées pour obtenir des fournisseurs qu'ils acceptent les clauses générales des contrats imposées par leur organisme, en particulier les clauses de responsabilité,

⁴³ CPT, « Auto-évaluation », p. 5.

⁴⁴ Pour la Banque mondiale, il s'agissait des autres entités du Groupe de la Banque mondiale et de l'Organisation panaméricaine de la santé; pour la Commission européenne, il s'agissait des sept institutions officielles de l'Union européenne (Parlement européen, Conseil européen, Conseil, Commission européenne, Cour de Justice, Banque centrale européenne et Cour des comptes) et de quelques autres.

ajoutant que cela avait poussé certains d'entre eux à se retirer de l'appel d'offres. Des fonctionnaires de la Commission européenne ont expliqué que les contrats qu'ils proposaient comportaient auparavant des clauses de responsabilité illimitée, mais qu'ils s'étaient aperçus qu'ils ne recevaient pas suffisamment d'offres précisément pour cette raison; ils ont donc mis en place des clauses de responsabilité limitée, à hauteur du triple de la valeur du contrat.

103. Les entretiens ont fait ressortir que la disparité des conditions générales des contrats entre les différents organismes compliquait leur négociation et rendait leur exécution par les fournisseurs plus difficile, au point que certains d'entre eux en arrivaient parfois à accepter une série de conditions et à en refuser une autre. Sur la base des enseignements tirés en la matière, il a été décidé de joindre au dossier d'appel d'offres les conditions générales des contrats de toutes les entités parties à une procédure de passation commune de marchés, afin que les soumissionnaires en aient dès le départ connaissance.

104. Les inspecteurs ont toutefois relevé qu'un contrat commun assorti d'une seule série de conditions générales acceptées par les parties donnait le sentiment d'une réelle harmonisation et rendait la procédure d'appel d'offres conjoint plus efficace. Cela suppose une analyse des exigences communes et un alignement des responsabilités. L'Équipe chargée des achats groupés à Rome a recommandé à son Comité de coordination interinstitutions de faire en sorte que « les hauts fonctionnaires de [organisme] donnent pour instruction au département juridique de chaque organisme de collaborer étroitement avec les responsables de l'Équipe pour mettre en place un contrat commun ». ⁴⁵

105. Le Groupe de travail du Réseau achats chargé des questions d'harmonisation a par ailleurs entrepris d'uniformiser les conditions générales des contrats des membres du Réseau. Une proposition a été soumise pour approbation au Réseau juridique du Comité de haut niveau sur la gestion, mais elle a, selon les personnes interrogées par les inspecteurs, fort peu de chances d'aboutir dans les prochains temps. Une autre solution pourrait être d'amener tous les organismes des Nations Unies à reprendre les conditions générales des contrats établies par le Secrétariat des Nations Unies. Les inspecteurs recommandent vivement **l'élaboration et l'utilisation d'un contrat commun et de conditions générales communes afin de faciliter les achats collectifs. Eu égard aux avantages que présente l'harmonisation des conditions générales des contrats, le Réseau juridique interinstitutions est fortement encouragé à accélérer les travaux qu'il a entrepris en ce sens en prenant appui sur les risques communs aux organismes des Nations Unies.**

Examens distincts des adjudications de contrats réalisées en interne

106. Nombreux sont les organismes où, à l'issue d'une procédure de passation commune de marchés, les contrats ainsi conclus font obligatoirement l'objet d'un contrôle par leurs propres comités des marchés, qui vient s'ajouter à celui réalisé par le comité des marchés de l'organisme chef de file. Les personnes interrogées ont indiqué aux enquêteurs que, dans les faits, ces contrôles secondaires distincts réalisés par chaque entité à titre individuel allongeaient singulièrement le processus et avaient pour effet de démotiver les fournisseurs. La solution pourrait être de faire en sorte que les organismes passent des marchés séparés, mais n'aient plus à les soumettre à un contrôle secondaire en interne. En septembre 2011, le Réseau achats a recommandé à ses membres de préciser à quelles conditions l'obligation de contrôle secondaire des marchés pourrait être levée. Cette possibilité semble toutefois n'exister que dans moins de la moitié (43%) des organismes qui ont répondu au questionnaire du Corps commun d'inspection. Les inspecteurs ont fait remarquer qu'en cas de dispense de contrôle secondaire, il serait bon que l'organisme chef de file associe les autres entités au processus d'examen en qualité d'observateurs ou de participants.

⁴⁵ CPT, « Auto-évaluation », p. 6.

Dispense de contrôle secondaire par le comité de contrôle des marchés

Le Manuel des achats de la FAO précise que les dossiers conjoints d'invitation à soumissionner sont uniquement soumis aux obligations de contrôle exigées par l'organisme chef de file (p. 39). Il comporte une disposition qui permet au personnel de la FAO de réutiliser les résultats des appels d'offres lancés par d'autres organismes des Nations Unies, sous réserve que la sélection des adjudicataires ait été opérée dans l'année qui précède, que les prestations requises et l'offre du fournisseur soient sensiblement les mêmes, et que le fournisseur accepte les conditions posées par la FAO.

107. Une autre solution consiste à mettre en place un comité conjoint/commun de contrôle des marchés. De l'avis des inspecteurs, une instance de ce type pourrait, pour peu qu'elle puisse s'appuyer sur des politiques harmonisées et des procédures intégrées, faciliter la collaboration des organismes des Nations Unies en matière de passation des marchés. L'Équipe chargée des achats à Rome s'est déclarée favorable à cette formule: elle a recommandé aux hauts fonctionnaires d'envisager « de mettre en place... une procédure simplifiée/harmonisée de sélection des adjudicataires pour les marchés que l'Équipe est amenée à passer » et d'opter pour « une délégation de pouvoir unique pour la signature des contrats ». ⁴⁶

108. Les entraves liées à l'existence de procédures et règles différentes en matière de passation de marchés peuvent limiter le recours à des comités conjoints, dans la mesure où il faudrait que leurs membres sachent comment procèdent les autres entités. De plus, la réglementation des organismes concernés doit autoriser les achats groupés et ne pas s'opposer à l'application des règles fixées par l'organisme chef de file pour la passation des marchés. Les différences relatives aux niveaux de délégation de pouvoir en matière d'achats et/ou de finances peuvent également être un frein à la collaboration, en particulier hors siège. Les entretiens ont également fait ressortir une autre préoccupation, à savoir que certains organismes ne sont pas favorables à l'octroi de dispenses de contrôle secondaire, en raison d'incertitudes liées à l'ampleur des contrôles internes et de la responsabilisation. Ce sont là autant d'obstacles à l'efficacité des achats collectifs, qu'il est toutefois possible de surmonter grâce à une étroite collaboration et à une participation accrue au processus, et moyennant une harmonisation des règles et procédures.

Ligne d'action proposée

109. Sur l'ensemble des organismes qui ont répondu au questionnaire, 32% seulement ont jugé suffisant le niveau de collaboration interinstitutions concernant le recours à des accords à long terme. Le tableau 8, qui dresse la liste des dix biens et services les plus importants (selon leur valeur en dollars) acquis par les organismes des Nations Unies en 2011, ⁴⁷ montre que la valeur totale des dépenses consacrées aux achats présente de fortes similitudes entre les organismes et se concentre sur plusieurs postes. Ce tableau indique le nombre d'organismes pour lesquels tel bien ou service figure parmi les dix premiers postes des dépenses consacrées aux achats. Le tableau 9 énumère quant à lui les biens et services dont les organismes ayant répondu au questionnaire du Corps commun d'inspection ont le plus souvent considéré qu'ils pouvaient se prêter à des accords à long terme. Ainsi qu'il ressort de ces tableaux, bon nombre des dix biens ou services qui viennent en tête des achats dans le système des Nations Unies sont proposés par les organismes comme candidats potentiels à des achats collectifs par le biais d'accords communs à long terme.

⁴⁶ CPT, « Auto-évaluation », pages 6 et 7.

⁴⁷ Source: UNOPS, Rapport statistique annuel 2011 sur les achats des Nations Unies, pages 103 à 108.

Tableau 8: Classement des dix principaux biens et services achetés par les organismes des Nations Unies⁴⁸

Biens et services	Nombre d'organismes pour lesquels ce bien/service figure dans le classement des dix premiers postes de dépenses consacrées aux achats
Matériel et logiciel informatique	10
Opérations de maintenance et de réparation concernant des bâtiments ou du matériel	8
Services dans les domaines de la construction, de l'ingénierie et de l'architecture	8
Location de bâtiments et d'équipement	7
Voyages	7
Services d'impression et de publication	6
Parc automobile (et pièces détachées)	6
Matériel médical	6
Services de conseil informatique	5
Conférences et ateliers	5

Tableau 9: Classement des dix principaux biens et services proposés par les organismes pour des accords communs à long terme⁴⁹

Classement des dix principaux biens et services proposés pour des accords communs à long terme	Nombre d'organismes ayant proposé ce bien/service pour un accord commun à long terme
Matériel informatique	8
Parc automobile (et pièces détachées)	7
Licences de logiciels	7
Mobilier de bureau	6
Service de gestion des voyages	5
Fournitures de bureau	5
Services de nettoyage	4
Services de sécurité	3
Services de conseils informatiques	3
Formation	2

110. Les entretiens et les réponses au questionnaire ont mis en lumière que les organismes des Nations Unies avaient la possibilité de développer les achats collectifs,⁵⁰ grâce notamment aux accords communs à long terme. Ils se sont pour la plupart déclarés désireux de conclure de tels accords dans de nombreux domaines, en particulier le matériel informatique, les logiciels et le parc automobile. S'agissant des logiciels de planification des ressources (ERP), plusieurs organismes ont indiqué que le regroupement des volumes d'achat en vue de l'obtention d'une remise plus importante leur serait à tous profitable, mais sont conscients de devoir faire face à un marché monopolistique dominé par deux sociétés qui dictent leurs conditions. Certains ont tenté de négocier des rabais applicables à l'ensemble du système des Nations Unies, mais se sont heurtés à un refus des fournisseurs;

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ Informations tirées des réponses au questionnaire du Corps commun d'inspection.

⁵⁰ « [Le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination] devrait, par le biais du Réseau achats du Comité de haut niveau sur la gestion, anticiper, amorcer et optimiser le développement des achats collectifs associant plusieurs organismes afin de tirer profit de la puissance globale d'achat que représente le système des Nations Unies. La recherche et l'examen de nouvelles possibilités à cet égard devraient figurer régulièrement à l'ordre du jour des travaux du Réseau achats. » (JIU/NOTE/2011/1, recommandation 17.)

ces derniers ont fait valoir que les organismes des Nations Unies avaient chacun leurs propres organes délibérants et exécutifs, et qu'ils ne fonctionnaient pas comme une seule et unique entité financière. Les personnes interrogées ont également déclaré qu'il fallait composer avec des délais variables selon les organismes, ce qui rendait plus difficiles les achats conjoints dans la mesure où ils n'étaient pas tous prêts au même moment à faire des offres. Les inspecteurs encouragent les organismes à persévérer dans leurs efforts de coordination et de négociation pour ce qui concerne les licences de logiciels.

Initiative du Comité de haut niveau sur la gestion pour l'achat groupé de véhicules

Lors des entretiens que les inspecteurs ont eus avec des membres du Réseau achats en 2010, ils ont appris que celui-ci avait chargé un groupe de se pencher sur la question de l'achat collectif de véhicules par les organismes des Nations Unies. Cette démarche s'expliquait par le fait que les Nations Unies dépensaient 300 millions de dollars par an pour leur parc automobile, et ce par le biais de divers accords à long terme et d'achats ponctuels. Un effort d'uniformisation et un renforcement de la collaboration serait pour l'Organisation l'occasion d'accroître les économies d'échelle et d'éviter un gaspillage d'énergie. Dans sa note sur la réforme des achats, le Corps commun d'inspection a ainsi recommandé aux organisations de diligenter leurs efforts de collaboration pour mettre en place une stratégie d'achats groupés de véhicules.⁵¹

Au moment de l'établissement du présent rapport, le projet relatif aux achats groupés de véhicules n'était toujours pas bouclé. Il a été décidé de procéder par étapes pour permettre d'élaborer progressivement une stratégie globale concernant l'achat des véhicules: la première étape suppose la collecte de données et la réalisation d'une étude de faisabilité, qui s'appuiera sur une analyse globale de rentabilité; dans un second temps, il s'agira de préparer et d'adopter un cadre uniforme pour l'achat des véhicules. La phase finale du projet consistera à mettre ce cadre en place et à concrétiser cette nouvelle méthode d'acquisition des véhicules dans le système des Nations Unies. La première étape devait s'achever au premier trimestre 2013. Les inspecteurs recommandent d'accélérer le déploiement de cette initiative.

111. De l'avis des inspecteurs, les entités plus importantes ont vocation à devenir chefs de file pour les achats groupés. **Les organismes des Nations Unies qui ont de gros volumes d'achat devraient, avant de lancer la procédure d'appel d'offres, faire connaître aux autres organismes des Nations Unies leurs initiatives en matière de passation de marchés, de façon à voir dans quelle mesure leurs homologues pourraient avoir intérêt à s'associer à ces opérations et à leur faciliter la tâche, comme cela se fait déjà à la Commission européenne.**⁵²

112. Les risques que représentent pour les organismes des Nations Unies le fait de consacrer du temps et des moyens à l'uniformisation des spécifications, et de prévoir un seul et unique contrat, de fixer des conditions générales identiques pour tous et/ou d'utiliser des procédures d'adjudication harmonisées doivent être appréciés au regard du risque qu'il

⁵¹ JIU/NOTE/2011/1, par. 249.

⁵² « Lorsqu'il s'avère qu'une procédure de passation des marchés pourrait présenter un intérêt pour plusieurs institutions, celle considérée comme chef de file devra contacter les autres institutions afin de vérifier si elles souhaitent y participer. L'institution chef de file devra remettre aux autres institutions un descriptif des services/fournitures à acquérir dans le cadre du futur contrat, et préciser le délai qui leur est laissé pour manifester leur intérêt. » Commission européenne, circulaire relative aux appels d'offres et contrats interinstitutionnels, octobre 2011, p. 2.

y a à ne pas tirer pleinement parti des avantages qu'offrent les achats groupés. Le tiers seulement (33%) des organismes des Nations Unies a déclaré avoir entrepris une analyse coûts/bénéfices de ce que représente la collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies (voir annexe II). La mise en place d'une approche commune permettant de mesurer les coûts et les avantages des initiatives d'approvisionnement commun pour l'ensemble du système des Nations Unies faciliterait le processus décisionnel en la matière.

B. Utilisation d'accords à long terme déjà conclus par d'autres organismes des Nations Unies (« piggy-backing »)

113. Les entretiens et les réponses au questionnaire ont fait apparaître que les organismes des Nations Unies utilisaient fréquemment des accords à long terme déjà conclus par d'autres, notamment pour les services de gestion des voyages, l'achat de papier, les articles de papeterie, les services de nettoyage, les services de sécurité, le matériel informatique, l'hôtellerie et l'hébergement, les services bancaires, la téléphonie, l'impression, les services de courrier et de messagerie, les services de conseils et les fournitures de bureau. Dans bien des cas cependant, il n'existe pas de données statistiques concrètes sur ces pratiques. L'organisme qui souhaite procéder de la sorte a deux possibilités: soit acheter directement le bien ou service dans le cadre de l'accord à long terme existant, soit s'appuyer sur les résultats de l'invitation à soumissionner lancée par l'autre organisme pour mettre en place son propre accord à long terme avec le fournisseur.

114. Les inspecteurs ont recensé, à la faveur des entretiens et de l'étude préliminaire, les grands avantages et les principales difficultés de cette formule.

Tableau 10: Utilisation d'accords à long terme déjà conclus par d'autres organismes des Nations Unies - avantages et problèmes rencontrés

Avantages	Problèmes rencontrés
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Coûts de transaction moins élevés car il est ainsi possible d'éviter la procédure d'appel d'offres, d'examen et d'adjudication que nécessiterait un accord à long terme supplémentaire. ➤ L'organisme peut profiter des tarifs préférentiels déjà négociés. Cet avantage vaut surtout pour les entités plus petites dont le volume d'achats n'est pas suffisant pour obtenir des remises importantes. ➤ L'organisme peut tirer parti du savoir-faire des autres pour l'achat de certains biens ou services. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Il faut s'assurer que les biens ou services faisant l'objet du premier contrat sont sensiblement les mêmes ou sont similaires à ce dont les autres organismes ont besoin. ➤ Bien souvent, il n'est pas tenu compte du volume d'achat supplémentaire lié à l'utilisation d'un accord à long terme existant, qui permettrait pourtant d'obtenir une plus forte remise. ➤ Le fournisseur peut refuser d'appliquer les conditions générales à d'autres organismes des Nations Unies. ➤ L'organisme titulaire d'un accord à long terme assorti d'un montant plafond peut rechigner à partager ce contrat dès lors que son utilisation par un autre organisme le rapprocherait du montant plafond. ➤ En cas d'urgence ou de forte demande, l'organisme titulaire de l'accord à long terme jouit d'un accès prioritaire au bien ou service visé par l'accord.

115. Les inspecteurs ont constaté que les accords communs à long terme favorisaient le recours à la formule consistant à utiliser un accord existant car elle conférait un pouvoir de négociation plus important et permettaient d'utiliser les volumes d'achat comme moyen de pression. Cela étant, elle s'est avérée efficace lorsque les opérations communes d'achat n'étaient pas envisageables ou lorsque les organismes désireux de choisir cette solution avaient des volumes d'achat insignifiants. Dans un cas comme dans l'autre, les organismes concernés ont dû procéder à une analyse coûts/bénéfices d'une telle démarche et établir que le contrat initial était toujours valable et offrait des prix et conditions plus favorables qu'on ne pouvait espérer tirer d'un éventuel appel d'offres individuel. En d'autres termes, le recours à un accord conclu par un autre organisme ne doit pas servir à éviter un processus d'approvisionnement concurrentiel.

Bonnes pratiques

116. Le Manuel des achats de l'UNICEF comporte une disposition qui oblige les services demandeurs à vérifier les accords à long terme existants avant de mettre en place un nouvel accord.⁵³ Le Manuel des achats du Secrétariat des Nations Unies dispose par ailleurs que des contrats-cadres doivent d'une manière générale, être mis à disposition et utilisés par l'ensemble du système des Nations Unies, sauf s'il existe des raisons valables pour un service demandeur de se cantonner à certains organismes. Le Siège des Nations Unies, ses missions déployées sur le terrain, de même que d'autres entités des Nations Unies, peuvent ainsi bénéficier de ces contrats.⁵⁴

117. **Les inspecteurs suggèrent de prévoir dès le départ (soit dans le dossier d'invitation à soumissionner, soit dans le contrat issu de l'accord à long terme) une clause stipulant que « les mêmes conditions contractuelles doivent être également accordées aux autres organismes des Nations Unies ».** Quelque 48% des organismes qui ont répondu au questionnaire ont indiqué qu'ils intégraient systématiquement dans leurs accords à long terme une disposition autorisant d'autres organismes à les utiliser (voir annexe II) et 15% à peine des contrats retenus à titre d'exemple contenaient une clause de cet ordre.

Exemples de clauses accordant les mêmes conditions contractuelles aux autres organismes des Nations Unies

PAM: « Le prestataire est tenu d'accorder les mêmes conditions générales que celles figurant dans le présent Accord à tout autre organisme des Nations Unies qui souhaiterait en bénéficier, après en avoir obtenu l'autorisation écrite des fonctionnaires du PAM dûment habilités. »

Secrétariat des Nations Unies: « Les Parties reconnaissent et conviennent que les [20] entités des Nations Unies énumérées à l'Annexe E au présent contrat sont en droit, sous réserve et dans le respect des conditions générales dudit contrat, d'acquiescer les biens et services connexes qui pourraient leur être nécessaires. Les commandes passées par ces entités ne sont pas assujetties au montant plafond indiqué à l'article 6. »

⁵³ « Chaque responsables des marchés est chargé, au vu des besoins d'approvisionnement, de déterminer s'il existe un accord à long terme établi par un autre organisme des Nations Unies qui pourrait être utilisé », procédures de la Division des approvisionnements de l'UNICEF, DP 073: Utilisation des accords à long terme conclus par d'autres organismes des Nations Unies, article 3.1.

⁵⁴ Manuel des achats des Nations Unies (novembre 2011), Rév. 6, version mise à jour 6.02, sect. 13.9, par. 9.

118. Les inspecteurs ont eu connaissance, lors des entretiens, d'une récente affaire dans laquelle un organisme des Nations Unies s'était entendu dire qu'il lui faudrait acquitter des frais administratifs au titulaire de l'accord à long terme qu'il souhaitait utiliser - ce qui était d'autant plus injuste que l'organisme demandeur partageait ouvertement ses propres accords à long terme avec d'autres entités. Les inspecteurs conseillent aux organismes des Nations Unies de ne rien facturer aux autres entités pour l'utilisation des accords qu'ils ont déjà conclus.

119. Suite aux nombreux exemples cités durant les entretiens faisant état d'accords à long terme utilisés sans que leur titulaire en soit informé - les organismes s'adressant directement au fournisseur -, les inspecteurs recommandent aux entités désireuses de recourir à cette formule de vérifier si l'accord visé est issu d'un processus d'approvisionnement concurrentiel et de s'assurer que les conditions dont il est assorti (notamment en ce qui concerne les prix) ont été actualisées. Les services demandeurs devraient également contacter l'organisme qui détient l'accord afin de se procurer une copie à jour du contrat et d'en confirmer les conditions générales.

120. Les inspecteurs ont noté que, très souvent, les organismes des Nations Unies ne tiennent pas trace de façon systématique des accords déjà conclus par d'autres auxquels ils avaient recours, ce dont ils n'ont parfois pas même conscience, ni de ceux qui réutilisaient leurs propres contrats. En raison de ce manque d'information et de communication à l'intérieur du système, les organismes en question risquent de passer à côté de certaines occasions de commandes groupées et d'opérations communes d'achat. Aussi les inspecteurs leur suggèrent-ils de faire régulièrement circuler entre eux des listes détaillées de leurs accords à long terme, de manière à faire plus clairement ressortir les possibilités d'utilisation d'accords existants et/ou d'opérations communes d'achat. Les organismes des Nations Unies doivent savoir qui utilise des accords qu'ils ont déjà conclus, et à quelle hauteur. Les informations et statistiques en la matière doivent être consignées et transmises pour être plus amplement examinées et analysées et pour en tirer les enseignements.

121. Les mécanismes de tarification modulée par paliers ont permis aux organismes des Nations Unies d'utiliser les volumes de commande comme moyen de pression après adjudication du contrat. Les volumes de commandes passées par les organismes ayant recours à des accords à long terme déjà conclus par d'autres après l'adjudication du contrat ont ainsi pu être pris en compte pour obtenir des remises progressivement plus élevées. Quelques exemples d'accords dans lesquels de tels mécanismes avaient été intégrés ont été donnés au cours des entretiens. Ces contrats prévoyaient des prix différenciés en fonction des volumes de commande. Lorsque d'autres organismes demandaient à utiliser l'accord existant, le volume de leurs commandes y était ajouté et, si le palier supérieur était atteint, le fournisseur accordait un prix plus avantageux. Il conviendrait donc **d'envisager d'intégrer dans les accords à long terme des clauses encadrant l'utilisation d'accords déjà conclus par d'autres organismes et le recours à une tarification modulée par paliers, afin de favoriser des gains supplémentaires d'efficacité.**

C. Externalisation et approvisionnement auprès d'autres organismes des Nations Unies

122. Les inspecteurs ont constaté qu'il arrivait, en certaines circonstances, qu'un organisme des Nations Unies demande à un autre organisme d'effectuer certaines opérations d'achat pour son compte, sur la base d'un mémorandum d'accord ou d'un accord de partenariat à des fins de collaboration. Ce document précise les biens ou services concernés, fixe les conditions de leur approvisionnement, et peut également être prorogé. De l'avis des personnes interrogées, ce modèle est utile lorsque les biens ou services à

acquérir sont les biens ou services de base de l'autre organisme des Nations Unies ou lorsque ce dernier possède les produits requis en stock.

123. Le Réseau achats a recommandé de lever en pareil cas l'obligation de contrôle secondaire. Il a estimé que le principal défaut du modèle en question était la perte de maîtrise du processus de passation des marchés. Les inspecteurs ont noté que des commissions de manutention et d'intermédiation pouvaient être exigées pour la passation des marchés afin de tenir compte des frais administratifs généraux et des services de gestion de projets liés à l'acquisition et à la livraison des biens ou services. Le Comité de haut niveau sur la gestion a toutefois conseillé de ne pas considérer ces commissions comme des coûts supplémentaires pour l'organisme demandeur, étant donné qu'il aurait de toute manière dû supporter des frais pour mener à bien l'opération d'achat.

124. D'autre part, les organismes qui ont de petits volumes d'achat – et plus encore ceux dont le siège et les bureaux de pays sont situés au même endroit – devraient songer à externaliser totalement leurs opérations d'achat et à les confier à des organismes de plus grande taille. Cela leur permettrait de réaliser des économies non négligeables.

D. Partage d'informations

125. Les inspecteurs ont estimé que le partage d'informations entre les organismes des Nations Unies constituait le niveau minimal de collaboration. Ils ont constaté qu'il n'existait en leur sein aucune approche normalisée pour la collecte et le partage d'informations relatives aux accords à long terme. Ils ont indiqué que des progrès considérables pouvaient être faits pour mettre en commun les listes de prestataires, les renseignements sur les fournisseurs potentiels, ainsi que les appels d'offres concernant des accords à long terme et les contrats proprement dits.

126. Tous les organismes des Nations Unies ont mentionné le Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies (UNGM) comme étant la structure de partage des informations à l'échelle du système. Les entretiens et les réponses au questionnaire ont toutefois fait ressortir que la majorité d'entre eux n'utilisait pas ce portail pour mettre en commun des informations relatives aux accords à long terme. Sur l'ensemble des organismes qui ont répondu au questionnaire, ils n'ont été que 43% à déclarer qu'ils publiaient la liste de leurs accords sur le portail UNGM (voir annexe II). Les inspecteurs se sont aperçus que celui-ci était sous-utilisé. En novembre 2012, 14 organismes avaient publié leurs accords à long terme sur le portail UNGM – dont 10 étaient des organismes ayant accepté le statut du Corps commun d'inspection. Le portail recensait 678 accords à long terme, dont 64% étaient arrivés à terme.

127. Certains organismes ou fournisseurs ne souhaitent pas, pour diverses raisons – notamment le caractère confidentiel de différents éléments du contrat (dont le prix, par exemple) –, porter tel ou tel accord à long terme à la connaissance de toutes les autres entités. D'où la publication sur le portail UNGM d'une liste d'accords à long terme, plutôt que de chacun des contrats proprement dits. Un autre motif a par ailleurs été invoqué pour expliquer la désaffection du portail UNGM, à savoir qu'il n'était pas intégré aux logiciels de planification des ressources (ERP). Plusieurs organismes, parmi lesquels le Secrétariat des Nations Unies et la FAO, ont indiqué qu'ils cherchaient à établir un lien électronique entre leurs systèmes informatiques et le portail UNGM. Il n'existait par ailleurs aucune directive ni règle précisant ce qui pouvait être publié sur le portail et selon quelles modalités. Nombre de fonctionnaires ont déclaré au cours des entretiens qu'ils savaient pertinemment que l'on pouvait mieux exploiter le portail UNGM pour les accords à long terme; les organismes des Nations Unies pourraient ainsi s'informer mutuellement de leurs

plans d'approvisionnement et contrats passés dans le cadre desdits accords de façon à trouver de nouvelles possibilités de collaboration. Un portail dynamique qui permettrait au personnel chargé des achats d'accéder rapidement aux contrats issus d'accords à long terme favoriserait le partage et l'utilisation optimale de ces accords. De plus, compte tenu de leurs volumes d'achat, les organismes des Nations Unies devraient être en mesure de concevoir une application en ligne pour les approvisionnements à l'échelle du système, dont ils auraient fixé ensemble les règles de conduite communes. Ce portail pour les accords à long terme pourrait être calqué sur le modèle que le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets utilise pour son service d'achats interorganisations (UN Web Buy system).

E. Initiatives du réseau achats en matière d'harmonisation et d'achats collectifs

128. Le conseil de gestion du Réseau achats a indiqué aux inspecteurs avoir procédé récemment (septembre 2012) à un exercice stratégique de planification prévisionnelle afin de définir les objectifs, de les classer par ordre de priorité et de convenir de plans d'action en la matière. S'agissant de l'« harmonisation », il a considéré qu'il fallait avant tout:

a) harmoniser les politiques et documents importants en matière d'achats, notamment les dossiers d'appels d'offres, les conditions générales des contrats, les modèles de contrats, les normes éthiques, les formulaires contractuels et autres documents pertinents;

b) donner des lignes directrices pour les modèles et cadres d'accords communs à long terme, afin d'en simplifier l'accès et l'utilisation, et faciliter en outre le recours aux accords déjà conclus par d'autres organismes.

129. Le Réseau achats a soumis à l'examen du Comité directeur chargé de l'harmonisation des pratiques de fonctionnement au sein du Comité de haut niveau sur la gestion une proposition de projet intitulée « Harmonisation des procédures et pratiques du Réseau achats du Comité de haut niveau sur la gestion en matière d'appui aux opérations de terrain, Phase II ». Les échéances et les coûts du projet ont été approuvés. L'un des objectifs de la phase II est d'évaluer « ...la faisabilité et les avantages d'une harmonisation des dossiers types d'invitation à soumissionner, des modèles de contrats et des conditions générales des organismes des Nations Unies » (p. 2). La phase III, prévue pour début 2014, visera l'« harmonisation de documents spécifiques et le suivi de la mise en œuvre des décisions issues des phases antérieures du projet » (p. 4).

130. Le conseil de gestion du Réseau achats a expliqué que ce dernier était un groupe d'intérêt relativement informel qui se consacrait à des questions d'ordre général communes à ses membres. Lorsqu'une modification affectant des documents de nature juridique (les conditions générales, par exemple) est proposée, la procédure d'approbation exige cependant l'aval du Réseau juridique interinstitutions. Dans le cadre de l'initiative Unis dans l'action (phase II), le Comité de haut niveau sur la gestion et le Groupe des Nations Unies pour le développement ont décidé d'intensifier leurs efforts au niveau des pays. Ils sont ainsi convenus d'examiner la gestion du changement afin de donner une portée mondiale aux gains d'efficacité réalisables (en matière d'achats de véhicules, par exemple). Il a également été demandé au Réseau achats de se pencher sur la question de l'acquisition et de la livraison collectives de logiciels de planification des ressources (ERP), de matériel informatique, de services d'assurance, de matériel de sécurité, de systèmes de communications, de nourriture et de médicaments.

131. Il est à noter que les travaux menés par les représentants des organismes membres du Réseau achats viennent s'ajouter aux tâches habituelles qu'ils exercent au sein de leur

entité. Le conseil de gestion du Réseau achats a constaté que de nombreux organismes n'autorisaient pas leurs représentants au Réseau achats à faire figurer ces activités dans leurs objectifs de performance annuels. Une mise en œuvre plus rapide du volet « harmonisation » nécessiterait l'affectation de ressources financières supplémentaires et l'aval des organismes pour que leur personnel puisse y consacrer du temps.

132. Les inspecteurs estiment que le Réseau achats peut jouer un rôle important dans les initiatives touchant à l'harmonisation et aux achats collectifs, ce qui améliorerait sensiblement l'efficacité des opérations d'approvisionnement. Celles-ci représentent l'un des postes de dépenses les plus importants et constituent un outil stratégique pour la réalisation des objectifs opérationnels des organismes des Nations Unies. Aussi, les inspecteurs recommandent-ils aux chefs de secrétariat d'apporter leur soutien aux initiatives du Réseau achats axées sur l'harmonisation et les achats collectifs et de faire en sorte de renforcer les capacités du Réseau en matière de livraison. Ils doivent prendre conscience qu'il est important que des membres de leur entité participent au Réseau achats, appuyer cette démarche et envisager d'affecter au Réseau des effectifs de base. Ils pourraient dans un premier temps mettre sur pied une structure spécialisée à titre d'essai et se prononcer définitivement à ce sujet au vu des résultats de l'expérience.

133. La mise en œuvre des recommandations ci-après devrait permettre d'améliorer la coordination et la coopération entre les organismes des Nations Unies par le biais des accords à long terme.

Recommandation 3

Les chefs de secrétariat devraient rechercher de façon proactive les possibilités de conclure des accords à long terme pour des achats collectifs, et ce par divers moyens – mise en place/amélioration de politiques et directives en vue de faciliter la collaboration, diffusion d'appels d'offres pour des accords à long terme qui pourraient intéresser d'autres organismes, publication des accords à long terme passés par leur entité sur le Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies (UNGM), et recherche d'informations à jour sur les accords à long terme existants au sein du système des Nations Unies.

Recommandation 4

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient contribuer à faire avancer les travaux du Réseau achats du Comité de haut niveau sur la gestion consacrés à l'harmonisation des documents relatifs aux achats, au recours conjoint aux accords à long terme et aux opérations communes d'acquisition de véhicules. Ils devraient également faciliter le travail du Réseau juridique afin de lui permettre de diligenter ses efforts d'harmonisation des conditions générales des contrats.

VI. Conclusion

134. Le présent rapport a pour objet d'évaluer l'utilité et l'efficacité des accords à long terme auxquels il est fait appel dans le système des Nations Unies. Cet examen fait globalement ressortir que le recours par les organismes des Nations Unies à des accords à long terme est utile et, dans une certaine mesure, efficace. Les inspecteurs ont recueilli de nombreux exemples d'avantages - financiers et autres - que les différentes entités en ont retirés. Ces exemples montrent le plus souvent que les accords à long terme permettent de réaliser des économies sur le plan administratif (et diminuent les coûts administratifs) en regroupant en une seule opération des achats récurrents de biens et services. En outre, ces accords donnent à chaque organisme des Nations Unies et au système dans son ensemble la possibilité d'utiliser les volumes d'achat plus importants comme moyen de pression et d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix grâce au regroupement des demandes. Les accords à long terme peuvent également contribuer à garantir le respect de la qualité et/ou des normes techniques requises dans l'ensemble des organismes. Ces derniers ont confirmé que les avantages des accords à long terme les avaient incités à y avoir de plus en plus recours et à accroître leurs volumes d'achat réalisés par ce biais.

135. Les inspecteurs ont toutefois recensé plusieurs risques potentiels liés aux politiques et pratiques relatives à l'utilisation des accords à long terme dans le système des Nations Unies, qui pourraient en fragiliser les éventuels avantages. Faute d'orientations générales et de données concernant le recours aux accords à long terme par les organismes des Nations Unies, il est difficile de bien mesurer l'efficacité globale de ces contrats. Dans l'ensemble, ces organismes n'ont pas de politiques indiquant quand et comment opter pour un accord à long terme; elles n'ont pas non plus les capacités suffisantes en termes de gestion prévisionnelle des achats, d'élaboration de stratégies et d'outils de gestion des contrats. Leur impuissance à mettre en place et à gérer de manière stratégique des accords à long terme, à les suivre et à évaluer les résultats peut les empêcher de profiter pleinement des avantages potentiels de ces contrats.

136. Les avantages ne sont pas garantis par la simple mise en place d'un accord à long terme et chaque accord ne génère pas tous les avantages. L'examen fait ressortir que, sauf à être conclus en s'appuyant sur une politique spécifique et après une analyse coûts/bénéfices, une planification rigoureuse des achats et l'élaboration d'une stratégie, ces accords peuvent être source d'occasions manquées ou d'utilisation à mauvais escient. Les inspecteurs ont constaté qu'il fallait, pour s'assurer de l'intérêt des accords à long terme, procéder à une analyse détaillée des dépenses en matière d'approvisionnement, laquelle contribue également à améliorer l'efficacité de la fonction d'approvisionnement. Ils ont souligné l'importance de l'évaluation et de la gestion des risques dans l'utilisation des accords à long terme. La gestion des contrats leur a paru essentielle pour réduire les risques potentiels liés aux accords à long terme et en tirer pleinement profit. Cette gestion permet de suivre les prestations des fournisseurs, d'observer l'évolution des conditions du marché et des prix, de voir quel est le degré d'utilisation des accords à long terme et de s'assurer de la réalisation des objectifs poursuivis.

137. Le recours aux accords à long terme doit être programmé et faire l'objet de stratégies d'ensemble englobant la gestion du processus de passation des marchés, une évaluation des besoins, le regroupement des demandes, les analyses de marché, l'établissement de contacts avec un éventail plus large de fournisseurs, la nécessité de garantir une réelle concurrence, l'évaluation et la gestion des risques et la gestion efficace des contrats. Les règles et procédures générales ne peuvent à elles seules garantir les avantages escomptés. L'élaboration d'un processus formel de planification et la mise sur pied d'une équipe spécialement chargée des achats et de la gestion des contrats seraient plus particulièrement profitables pour les contrats représentant des sommes importantes.

L'existence d'une réelle concurrence pour les accords à long terme est essentielle pour réaliser les économies que l'on attend de ces contrats. Compte tenu de la durée et de la valeur considérables des accords à long terme, l'absence de concurrence peut aggraver les inefficacités, problème qui peut être exacerbé par la pratique consistant à utiliser des accords déjà conclus.

138. Récemment, dans l'un des grands organismes des Nations Unies, l'acquisition de services d'affrètement aérien et la gestion des accords de longue durée y afférents, qui constitue une part notable de l'ensemble des marchés passés, a fait l'objet d'un contrôle interne. L'organe chargé de cet audit a estimé que, bien qu'un cadre réglementaire ait été mis en place, les procédures de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle examinées ne permettaient pas de garantir de manière raisonnable l'efficacité, la rentabilité et la ponctualité de l'acquisition des services en question et la gestion des contrats. Des exigences strictes en matière d'affrètement aérien, associées à des délais insuffisants pour la passation des marchés et à une procédure inefficace d'agrément des fournisseurs ont empêché de faire jouer une réelle concurrence internationale. L'organisme concerné a ainsi couru le risque d'acquiescer des services d'affrètement aérien à un prix plus élevé qu'il n'eût fallu. De plus, aucun cadre d'évaluation des risques et de planification stratégique n'avait été prévu pour l'acquisition de ces services ni pour la gestion des accords à long terme correspondants.

139. Les inspecteurs ont indiqué que les organismes des Nations Unies devraient évaluer leur capacité à mettre en œuvre et gérer des accords à long terme durant la phase de planification des achats et d'élaboration de stratégies en la matière – phase déterminante pour en garantir l'efficacité. Il est également apparu que la planification des achats et l'élaboration de stratégies avaient permis à ces organismes de mettre en lumière des possibilités de collaboration grâce, notamment, à la conclusion d'accords conjoints à long terme, à l'utilisation d'accords déjà conclus et au partage d'informations. La collaboration entre organismes des Nations Unies par le biais d'accords à long terme a permis de réduire les doubles emplois et de renforcer les synergies, de façon à améliorer plus encore les gains d'efficacité que procurent les accords à long terme.

140. Aussi les inspecteurs ont-ils conclu que le recours aux accords à long terme par les organismes des Nations Unies (et leurs opérations d'achat en général) devaient reposer sur des politiques propres à ces accords, sur une analyse des coûts/bénéfices et sur des activités systématiques de planification des achats et d'élaboration de stratégies. Lorsque les responsables des fonctions d'achat ont une idée claire des besoins/objectifs stratégiques auxquels répondent leurs opérations, ils sont mieux placés pour établir et gérer des contrats d'approvisionnement qui traduisent ces besoins. Cela leur permet d'optimiser l'utilité et l'efficacité de leurs activités.

141. Les inspecteurs ont cependant noté que, dans le système des Nations Unies, la passation des marchés était généralement considérée comme une fonction davantage transactionnelle et administrative que stratégique. Pourtant, compte tenu de leur importance et des sommes qu'ils représentent (14,3 milliards de dollars en 2011), une orientation plus stratégique des achats offrirait des avantages complémentaires aux organismes concernés et les aiderait à atteindre leurs objectifs.

142. Dans la plupart des organismes des Nations Unies, les ressources et les orientations conférées à la fonction d'achat ont été déterminées sur la seule base des volumes d'achats antérieurs ou anticipés. Il n'a pas été tenu compte des ressources ni des capacités requises pour, notamment, planifier les achats, élaborer une stratégie et gérer les contrats. Les inspecteurs ont fait observer que, sans une surveillance étroite de la part des organes délibérants/directeurs et sans un engagement des hauts responsables, la transition vers une approche plus stratégique des achats ne pouvait s'opérer. Les inspecteurs estiment que la

passation des marchés devrait être un point permanent à l'ordre du jour des réunions des organes délibérants/directeurs.

Conclusions issues des précédentes notes relatives aux achats établies par le Corps commun d'inspection

143. Le Corps commun d'inspection a rédigé deux autres notes relatives aux achats au cours des cinq dernières années: l'une sur la réforme des achats dans le système des Nations Unies (JIU/NOTE/2011/1), l'autre sur l'utilisation de consultants dans les organismes du système des Nations Unies (JIU/NOTE/2008/4). Les conclusions du présent rapport corroborent et complètent celles de ces deux notes. Consacrées à divers aspects de la fonction d'approvisionnement et des opérations d'achat, elles ont, l'une comme l'autre, formulé des recommandations destinées à améliorer la situation. La note sur la réforme des achats a ainsi souligné l'importance qu'il y avait à réaliser une analyse des achats et à se doter d'une stratégie dynamique pour orienter les activités en la matière. Elle a fait ressortir la nécessité de structurer la fonction d'approvisionnement de façon à lui donner un rôle plus proactif et stratégique, et de lui allouer des ressources à la hauteur des enjeux. Elle a également passé en revue les politiques générales relatives aux achats, les éventuelles réformes à mener, ainsi que les questions liées à un approvisionnement responsable et à la collaboration interinstitutions. La note relative aux consultants a mis en avant l'importance de la gestion des contrats et formulé elle aussi un certain nombre de recommandations. Les deux notes ont insisté sur la nécessité d'organiser régulièrement des formations pour le personnel chargé des achats.

144. Les inspecteurs ont la conviction que les organismes des Nations Unies qui suivront les recommandations figurant dans les deux précédentes notes du Corps commun d'inspection et dans le présent rapport accroîtront considérablement l'utilité et l'efficacité du processus de passation des marchés dans le système des Nations Unies. Il leur faut donc s'attacher à donner effet à ces différentes recommandations.

Rôle de surveillance des organes délibérants/directeurs

145. Le processus de passation des marchés constitue l'un des outils les plus importants et les plus visibles dont disposent les organismes des Nations Unies pour peser sur la réalisation de leurs objectifs stratégiques. La fonction d'approvisionnement doit donc être considérée comme une fonction stratégique et les activités y afférentes doivent s'appuyer sur un plan et une stratégie en la matière. La fonction d'approvisionnement et les opérations d'achat doivent faire partie intégrante du processus général de planification et de mise en place d'une stratégie. Dans ce contexte, les principales parties prenantes que sont les organes délibérants/directeurs doivent impérativement exercer leur rôle de surveillance sur la fonction d'approvisionnement et sur les opérations d'achat. Les chefs de secrétariat devraient à cet effet présenter à intervalles réguliers aux organes délibérants/directeurs un rapport sur ces questions.

146. La mise en œuvre de la recommandation ci-après devrait permettre d'améliorer l'efficacité des accords à long terme utilisés dans le système des Nations Unies.

Recommandation 5

Les organes délibérants/directeurs devraient exercer leur rôle de surveillance de la fonction d'approvisionnement et des opérations d'achat en veillant à ce que la première remplisse correctement sa mission stratégique et que les secondes, en ce compris les accords à long terme, puissent s'appuyer sur des plans et stratégies solides.

Annexe I

Méthodologie d'évaluation

Les inspecteurs ont recoupé les informations recueillies grâce aux méthodes de collecte de données quantitatives et qualitatives ci-après.

a) Une **étude préliminaire** a été réalisée pour obtenir des données objectives à partir de différents documents fournis par les organismes participants - dossiers d'orientation concernant des accords à long terme, statistiques d'achats, documents publiés sur les sites Internet des organismes participants, manuels d'achats, modèles d'accords à long terme, plans de passation des marchés et autres directives et outils, documents d'analyse interinstitutions portant sur des opérations communes d'achat.

b) **Des questionnaires détaillés** ont été envoyés aux 23 organismes participants concernés par l'examen pour répertorier l'inventaire des politiques, structures et activités qu'ils ont mises en place afin d'utiliser au mieux les accords à long terme dans le système des Nations Unies. Chaque institution a été invitée à adresser un seul document en réponse au questionnaire. Les inspecteurs ont reçu les réponses de 21 organismes⁵⁵ – soit un taux de réponse de 91 %.

c) Sur la base des réponses au questionnaire, les inspecteurs ont mené des **entretiens individuels** avec le personnel chargé des achats et celui des services demandeurs de plusieurs organismes pour connaître leur point de vue sur l'utilité des accords à long terme et le recours qui y était fait dans leur organisme, sur les politiques et procédures liées à ces accords, sur la répartition des rôles et responsabilités des uns et des autres, ainsi que sur les atouts et faiblesses desdits accords. Les inspecteurs se sont ainsi entretenus avec 55 membres des organismes participants – 23 fonctionnaires chargés des achats et 32 agents des services demandeurs.

d) Les inspecteurs ont également interrogé des **organismes de référence** n'appartenant pas au système onusien et dont les bonnes politiques et pratiques en matière de recours aux accords à long terme étaient reconnues (la Banque mondiale et la Commission européenne, par exemple).

e) Les inspecteurs se sont rendus en **mission** à New York, Rome, Copenhague, Vienne, Paris, Washington et Bruxelles. Ces sites ont été choisis au motif qu'ils hébergent les services ou groupes responsables des achats du Secrétariat des Nations Unies (New York), de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), du Programme alimentaire mondial (PAM) (Rome), du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), de l'UNICEF, du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) (Copenhague), de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), de l'Organisation pour la coopération économique et le développement (OCDE) (Paris), de la Banque mondiale (Washington) et de la Commission européenne (Bruxelles), couvrant ainsi le plus grand nombre possible d'organismes participants.

f) **Des listes de contrôle** ont été utilisées pour examiner les contrats fournis par les organismes et retenus à titre d'exemple. Il leur a été demandé de faire parvenir au Corps commun d'inspection la liste de leurs cinq accords à long terme les plus importants (en termes de valeur monétaire) ayant expiré au cours des deux exercices biennaux précédents (2008-2011). Douze organismes⁵⁶ ont transmis des copies de leurs accords à long terme, les

⁵⁵ L'Union postale universelle et l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle n'ont pas répondu au questionnaire.

⁵⁶ Il s'agissait du Secrétariat des Nations Unies, de la FAO, de l'AIEA, de l'OACI, de l'OIT, d'ONUSIDA, du PNUD, de l'UNESCO, de l'UNICEF, de l'ONUDI, de l'UNRWA et du PAM.

inspecteurs disposant ainsi de 51 contrats en tout. L'examen a cherché à voir quelles dispositions contenait chaque contrat dans un certain nombre de domaines et à recenser les bonnes pratiques en termes de clauses contractuelles.

La méthodologie d'évaluation s'est essentiellement heurtée à deux grandes limites:

a) premièrement, eu égard aux contraintes de temps et à la limitation des ressources, les inspecteurs n'ont pu effectuer de missions auprès des bureaux extérieurs des organismes, ce qui, compte tenu de la décentralisation de plus en plus importante des opérations d'achat, a constitué un handicap notable. Il ne leur a pas été possible d'examiner la mise en œuvre des accords sur le terrain, de dégager les expériences et enseignements tirés en la matière, ni de déterminer les problèmes rencontrés par le personnel des services extérieurs;

b) l'analyse de l'efficacité des accords à long terme a, dans une certaine mesure, été entravée par le manque de statistiques détaillées sur ces accords (nombre et volume total, accords établis au Siège et dans les bureaux extérieurs, ventilation par catégorie d'achats, par services et par bureaux de pays, par exemple), et par l'absence d'informations sur leur degré d'utilisation, sur les accords communs à long terme, sur le recours à des accords déjà conclus par d'autres organismes, sur les résultats produits par les accords à long terme et autres indicateurs clés.

Annexe II

Aperçu des politiques et pratiques relatives à l'utilisation d'accords à long terme dans le système des Nations Unies

Politiques et pratiques	Organisme																				
	Secrétariat des Nations Unies	HCR	UNRWA	PNUD	FNUAP	UNICEF	PAM	UNOPS	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UIT	OMT	OMI	ONUDI	OMT	AIEA	ONUSIDA	ONU-Femmes
A défini une politique et/ou une stratégie en matière d'accords à long terme.	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•					•	•		
A élaboré des contrats types/modèles d'accords à long terme.	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•						•	•	
A habilité ses bureaux régionaux et/ou extérieurs à établir et gérer des accords à long terme.	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•			•					•
A envisagé des pratiques socialement responsables en matière d'achats par le biais d'accords à long terme.		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•			•	•	•		•			•
A procédé de manière régulière à une analyse de son portefeuille d'achats.	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•		•		•		•
A réalisé une analyse coûts/bénéfices de la collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies.	•				•	•	•		•	•									•		
A inclus une estimation des volumes d'achats estimés dans les contrats conclus dans le cadre d'accords à longue durée.	•	•		•		•			•		•			•	•	•	•				•
A adopté et appliqué des indicateurs de performance clairs pour les accords à long terme.	•				•	•	•			•							•		•	•	
N'a pas assujéti la décision d'utiliser les accords à long terme d'autres organismes à l'approbation de son comité des marchés.					•	•		•	•	•	•					•		•	•		
A systématiquement intégré dans ses accords à long terme une disposition autorisant les autres organismes des Nations Unies à y avoir recours.	•	•		•	•		•	•					•	•	•				•		
A répertorié ses accords à long terme sur le portail UNGM.	•	•			•			•		•	•			•							•
A recueilli de manière systématique les enseignements tirés pour chaque accord à long terme.	•				•						•						•		•		

Source: questionnaire du CCI

Annexe III

Recours à des accords à long terme dans le système des Nations Unies

Organisme	2008			2009			2010			2011		
	Dépenses d'approvisionnement (en millions de dollars des États-Unis)	Nombre d'accords à long terme	Pourcentage des achats réalisés par les accords à long terme	Dépenses d'approvisionnement (en millions de dollars des États-Unis)	Nombre d'accords à long terme	Pourcentage des achats réalisés par les accords à long terme	Dépenses d'approvisionnement (en millions de dollars des États-Unis)	Nombre d'accords à long terme	Pourcentage des achats réalisés par les accords à long terme	Dépenses d'approvisionnement (en millions de dollars des États-Unis)	Nombre d'accords à long terme	Pourcentage des achats réalisés par les accords à long terme
Secrétariat des Nations Unies	3 172	161	65	3 488	135	67	3 145	143	68	3 174	156	73
PNUD ⁵⁷	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	582	201	20	534	245	20
HCR	333	52	n.d.	414	65	n.d.	417	67	n.d.	535	82	n.d.
UNRWA	193	44	8	214	67	10	229	59	13	282	143	15
FNUAP	256	50	50	236	80	55	285	100	45	n.d.	120	n.d.
UNICEF ⁵⁸	1 100	282	91	1 300	357	92	1 300	368	93	1 600	330	93
PAM ⁵⁹	n.d.	n.d.	n.d.	400	10	1	400	33	3	423	72	4
FAO	97	54	12	124	85	25	157	79	15	121	88	28
UNESCO ⁶⁰	5	2	10	6	1	10	4	4	19	4	7	22
OACI ⁶¹	88	3	7	90	3	8	98	6	5	73	7	11
OMI	n.d.	n.d.	n.d.	15	2	60	18	4	8	18	7	15
ONUSIDA	n.d.	n.d.	n.d.	72	1	0	89	34	11	52	27	6
TOTAL	5 244	648	-	6 359	806	-	6 724	1,098	-	6 816	1 284	-

Source: questionnaire du CCI n.d.: non disponible

⁵⁷ Il s'agit des accords à long terme gérés au niveau central ainsi que de la meilleure estimation possible des accords à long terme établis et gérés par des unités opérationnelles.

⁵⁸ Les statistiques ne concernent que le Siège.

⁵⁹ Les statistiques ne concernent que l'achat de biens et services et ne comprennent pas l'achat de nourriture ni de services de transport/matériel logistique.

⁶⁰ Les statistiques ne concernent que le Siège.

⁶¹ Les statistiques concernent le Siège et les bureaux extérieurs.

Annexe IV

Aperçu des suites à donner aux recommandations du Corps commun d'inspection, par organisme participant (JIU/REP/2013/1)

	Incidence souhaitée	Fonds et programmes des Nations Unies														Institutions spécialisées et AIEA													
		Nations Unies*	CNUCED	ITC	PNUD	PNUE	FNUAP	ONU-Habitat	HCR	UNICEF	ONUDC	UNOPS	UNRWA	ONU-Femmes	PAM	FAO	AIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	ONUSIDA	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI	OMM
Rapport	Pour suite à donner	A - d	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Pour information		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recommandation 1	E	E			E		E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E			E	E		
Recommandation 2	E	E			E		E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E			E	E	E	
Recommandation 3	C	E			E		E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E			E	E		
Recommandation 4	C	E			E		E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E			E	E		
Recommandation 5	C	L			L		L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L			L	L	L	

Légende: **L:** Recommandation appelant une décision de l'organe délibérant **E:** Recommandation appelant une suite de la part du chef de secrétariat

Recommandation n'appelant pas de suite de la part de cet organisme **Incidence souhaitée:** **a:** renforcement de l'obligation de rendre des comptes **b:** diffusion des meilleures pratiques

c: renforcement de la coordination et de la coopération **d:** renforcement des contrôles et de la conformité aux règles **e:** renforcement de l'efficacité **f:** substantielles économies financières **g:** renforcement de l'efficacité

o: autres.

* Recouvre toutes les entités énumérées dans le document ST/SGB/2002/11 autres que la CNUCED, l'ONUDC, le PNUE, ONU-Habitat, le HCR et l'UNRWA.