



Assemblée générale

Distr. générale
25 juin 2003
Français
Original: anglais

Cinquante-huitième session
Point 131 de la liste préliminaire*
Corps commun d'inspection

Rapport du Corps commun d'inspection sur l'audit de gestion des pratiques de l'Organisation et des fonds et programmes des Nations Unies en matière d'externalisation

Note du Secrétaire général

Additif

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale, pour examen, ses observations sur le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Audit de gestion sur les pratiques de l'Organisation et des fonds et programmes des Nations Unies en matière d'externalisation » (JIU/REP/2002/7) (voir A/58/92).

* A/58/50/Rev.1 et Corr.1.



Résumé

Les observations du Secrétaire général sur le rapport du Corps commun d'inspection (CCI) sur l'audit de gestion des pratiques de l'Organisation et des fonds et programmes des Nations Unies en matière d'externalisation sont transmises à l'Assemblée générale conformément au paragraphe 4 d) de l'article 11 du statut du CCI. Le rapport proprement dit avait été demandé par l'Assemblée dans sa résolution 55/232, du 23 décembre 2000, relative aux pratiques en matière d'externalisation. Dans ce rapport, le CCI examine dans quelle mesure les activités externalisées par l'Organisation et les fonds et programmes des Nations Unies en 1999 et 2000 se sont conformées aux principes énoncés dans la résolution 55/232.

Les observations du Secrétaire général sur le rapport du CCI concordent à bien des égards avec les vues exprimées dans ses récents rapports sur la réforme des achats (A/57/187), sur les pratiques en matière d'externalisation (A/57/185) et sur les mesures proposées pour accroître la rentabilité des activités commerciales de l'Organisation des Nations Unies (A/57/398).

I. Introduction

1. Le rapport du Corps commun d'inspection (CCI) sur l'audit de gestion des pratiques de l'Organisation et des fonds et programmes des Nations Unies en matière d'externalisation fait suite à la résolution 55/232 de l'Assemblée générale, du 23 décembre 2000, dans laquelle l'Assemblée a prié le CCI de procéder à un audit de gestion sur les pratiques de l'Organisation et des fonds et programmes des Nations Unies en matière d'externalisation, selon les méthodes établies, et de lui faire rapport à ce sujet à sa cinquante-septième session.

2. Ce sujet avait été examiné auparavant par le CCI dans son rapport de 1997 intitulé « L'externalisation en tant qu'impératif de compétitivité pour les organismes des Nations Unies » (JIU/REP/97/5) (voir A/52/338), et par le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) la même année, dans son rapport consacré à l'examen des pratiques de l'Organisation des Nations Unies en matière d'externalisation (A/51/804). L'année suivante, comme suite à la résolution 52/226 B de l'Assemblée générale, datée du 31 mars 1998, le Secrétaire général a rendu un rapport sur les pratiques de l'ONU en matière d'externalisation définissant les principes directeurs et les critères de l'ONU dans ce domaine (A/53/818), compte tenu du rapport précité du CCI et du rapport du BSCI sur l'examen de l'application de la réforme des achats (A/52/813, annexe), approuvé par l'Assemblée dans sa résolution 54/256 du 7 avril 2000.

3. Le rapport du CCI avait pour objectif de déterminer si, et dans quelle mesure, les activités externalisées en 1999 et 2000 par le Secrétariat de l'ONU et les fonds et programmes des Nations Unies s'étaient conformées aux principes directeurs énoncés dans la résolution 55/232 de l'Assemblée générale pour ce qui est, en particulier, des considérations, des objectifs et des critères auxquels répond l'externalisation. Il porte de ce fait uniquement sur le Secrétariat de l'ONU et les fonds et programmes des Nations Unies.

II. Observations générales

4. Les conclusions et recommandations figurant dans le rapport ont été généralement bien accueillies et l'on sait gré au CCI du soin qu'il a mis à ce travail. Si l'on souscrit dans l'ensemble aux principes exposés par le CCI, l'attention doit être appelée toutefois sur le besoin de souplesse et la nécessité de tenir dûment compte du fait que chaque organisation opère dans un environnement qui lui est propre. À cet égard, les recommandations formulées dans le rapport peuvent être vues plutôt comme des principes d'action et non comme des prescriptions. De ce fait, ils sont peut-être plus utiles aux chefs de secrétariat, qui ont besoin d'étudier les différentes options possibles pour l'externalisation et les divers facteurs propres à chaque organisation afin de déterminer la stratégie la plus rentable pour leur propre organisation.

5. S'il est très utile d'avoir des principes directeurs et des critères à l'échelle du système des Nations Unies, les chefs de secrétariat sont d'avis qu'une décentralisation permettrait à chaque organisation du système de mieux déterminer pour elle-même quelles procédures il convient d'appliquer, compte tenu de son contexte opérationnel spécifique, de ses besoins particuliers, des ressources dont elle dispose, de sa gamme de compétences et de la localisation (dans un ou plusieurs

lieux) de ses activités. De la même manière, ils considèrent que des mécanismes de suivi, de régulation et de contrôle appropriés seraient nécessaires – et qu'ils devraient être adaptés à la situation spécifique de chaque organisation. Toutefois, ces mécanismes ne devraient pas être trop stricts, ou être tellement contraignants qu'ils limiteraient en fait la gamme de choix ou la marge de négociation dont dispose l'organisation pour parvenir à la solution la plus satisfaisante en matière d'externalisation.

6. Le rapport apparaît davantage centré sur la manière dont des contrats sont passés pour externaliser des services, que sur les questions touchant l'inaptitude à suivre les principes directeurs et les critères définis en matière d'externalisation, ou liées aux carences opérationnelles que comportent aujourd'hui de façon inhérente ou systémique, les pratiques de l'ONU et de ses fonds et programmes en la matière. On a donc le sentiment que le rapport aurait été plus utile ou instructif si, dans celui-ci, on avait examiné les facteurs qui ont réellement influencé l'application des principes directeurs aux activités externalisées par l'ONU et ses fonds et programmes en 1999 et 2000 et, surtout, si on en avait tiré les enseignements voulus.

7. S'agissant des conclusions formulées par le CCI, on notera qu'une base de données contenant des modèles de contrat est tenue actuellement au Secrétariat de l'ONU afin de répondre aux préoccupations exprimées par le CCI sur la question des différences qui existent dans les contrats émis par l'ONU et ses fonds et programmes ou les institutions spécialisées. Par ailleurs, le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat de l'ONU réexamine tout contrat contenant des changements importants avant sa délivrance aux fournisseurs. En outre, le Groupe de travail interorganisations sur les achats a récemment monté un site Web pour permettre aux organisations de mettre en commun leurs meilleures pratiques en matière d'achats, la mise en commun de la documentation constituant une priorité de cette initiative. L'administration de l'ONU est d'avis que la question du renforcement des politiques et des procédures relatives aux achats, telle qu'elle ressort de la résolution 55/232 de l'Assemblée générale, intéresse tous les aspects des activités de l'ONU liées aux achats et pas uniquement ceux qui concernent l'externalisation, et que les aspects de ces politiques sont suffisamment couverts par des politiques et procédures existantes.

8. Il apparaît, à la lumière des éléments nouveaux intervenus depuis, que certaines des conclusions formulées par les inspecteurs dans leur rapport ne sont plus utiles. S'agissant des « équipes d'externalisation », les délibérations ultérieures du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) et de l'Assemblée générale ont peut-être rendu cette question superflue. La distinction entre activités « essentielles » et « non essentielles » ayant été supprimée conformément à la recommandation du CCQAB, la création d'équipes d'externalisation n'a plus lieu d'être. Au demeurant, les directeurs de programme ont pu retirer des indications claires des critères précis énoncés par les inspecteurs dans leur rapport (A/58/92).

9. Dans la mesure où le fournisseur concerné continue d'offrir le service le plus efficace et le plus rentable et où il a été sélectionné au moyen d'une procédure équitable et transparente se déroulant à intervalles réguliers dans des conditions de concurrence, l'administration ne peut pas souscrire à l'avis que le même fournisseur

ne devrait pas être utilisé pendant plus de 10 ans. Il est dans l'intérêt de l'Organisation de continuer de faire appel à de tels fournisseurs.

III. Commentaires sur les recommandations

10. *Recommandation 1 : Principes de base à suivre en matière d'externalisation par l'Organisation et les fonds et programmes des Nations Unies.*

Les chefs de secrétariat des organismes concernés devraient veiller à ce que les arrangements en matière d'externalisation conclus avec des fournisseurs privés soient fondés sur les éléments distinctifs ci-après :

a) La gestion des services ou des activités concernés est du seul ressort du fournisseur;

b) Il découle de l'élément a) ci-dessus que les ressources humaines nécessaires, autrement dit le personnel exécutant les services externalisés, même lorsqu'elles sont employées dans les locaux des organisations, sont placées sous l'autorité et la responsabilité du fournisseur et non sous celles des organisations;

c) À la différence des autres formes d'achat, l'externalisation est principalement axée sur la fourniture des services nécessaires pour répondre aux besoins internes des organisations ou aux exigences de leurs programmes d'activité, sous réserve de l'élément d) ci-après, elle pourrait également porter sur la fourniture de biens (matériel informatique, photocopieuses ou articles de bureau, par exemple) en rapport avec les services externalisés en question;

d) Un arrangement en matière d'externalisation suppose normalement une relation commerciale avec un fournisseur durant, en principe, au moins un an (par. 17).

11. Bon nombre des points soulevés dans cette recommandation font déjà partie intégrante des procédures existantes; de plus, les critères applicables à l'externalisation ont déjà été clairement définis dans le rapport du Secrétaire général sur les pratiques en matière d'externalisation (A/55/301) et examinés par l'Assemblée générale dans sa résolution 55/232. Dans la mesure où il ne paraît pas y avoir de distinction notable entre les éléments d'un arrangement en matière d'externalisation et ceux de tout autre type de contrat, cette recommandation ressort clairement à toutes les formes d'activité contractuelle, et non pas uniquement à l'externalisation.

12. En ce qui concerne le paragraphe c) de la recommandation, l'administration est d'avis que la question devrait être examinée au cas par cas, étant donné que la fourniture de biens parallèlement à des services pourrait s'avérer plus coûteuse pour l'Organisation que leur acquisition selon les procédures d'achat internes habituelles. D'autre part, cela pourrait avoir une incidence négative sur les coûts économisés grâce aux économies d'échelle résultant du regroupement des besoins, et pourrait inciter des services à tenter de cette façon de « contourner » les filières d'achat normales.

13. Pour ce qui est du paragraphe d) de la recommandation, l'externalisation ne doit pas être fondée sur des modalités trop restrictives, qui supposeraient obligatoirement une relation commerciale continue avec un fournisseur, dont la

durée normale serait d'un an ou plus. Selon le type d'activité, il devrait également pouvoir s'agir d'une relation intermittente avec un fournisseur.

14. *Recommandation 2 : Services communs, exécution nationale des projets et externalisation*

a) Même si l'on peut en théorie considérer les services communs exécutés au sein du système des Nations Unies comme une forme d'externalisation, les directeurs de programmes des organisations qui sont chargés des services communs et/ou répondent des pratiques en matière d'externalisation devraient limiter l'utilisation du terme « externalisation » en pratique aux relations contractuelles avec des fournisseurs du secteur privé;

b) De même, bien que la passation de contrats avec des institutions gouvernementales ou non gouvernementales des États Membres pour l'exécution de projets ou programmes de coopération technique, d'action humanitaire ou autres puisse aussi être considérée dans une certaine mesure comme de l'externalisation, ce terme ne devrait pas être utilisé pour ce type d'activités opérationnelles concernant le développement, qu'il convient de continuer de désigner sous les vocables mieux adaptés de « exécution nationale », « renforcement des capacités nationales », ou « renforcement des institutions » (par. 23).

15. Il y aurait lieu de préciser davantage le contenu de cette recommandation, qui semble ne traiter que de questions de terminologie et ne se réfère clairement à aucune des dispositions préférentielles que les organisations du système doivent envisager compte tenu de la résolution 55/232 de l'Assemblée générale. Étant donné les nombreuses formes que peut revêtir une relation contractuelle, on peut se demander si une définition étroite de l'externalisation est appropriée.

16. *Recommandation 3 : Amélioration des principes et directives applicables à l'externalisation*

Le Secrétaire général devrait renforcer comme suit les principes et directives applicables à l'externalisation :

a) Les principes et directives relatifs à l'externalisation définis par l'Assemblée générale dans sa résolution 55/232 et les autres règles existant dans ce domaine doivent être incorporés dans les documents techniques pertinents, en particulier les manuels relatifs aux achats et les conditions générales régissant les contrats de service, y compris ceux utilisés par les fonds et programmes (par. 25);

b) Les services et activités à externaliser devraient être indiqués expressément dans le texte explicatif du budget-programme, et les ressources devraient être approuvées par les organes de décision dont relève le service ou l'unité concernés (par. 46).

17. L'administration estime que le Manuel des achats devrait comporter des directives sur les pratiques en matière d'externalisation et qu'il devrait aussi se référer aux principes et directives définis par l'Assemblée générale en la matière. Ces principes et directives seront d'ailleurs inclus dans les versions futures du Manuel des achats, que l'on a voulu être des « instruments de travail ». Ces ajouts ne devraient rien enlever à la facilité d'utilisation du Manuel, qui conservera ainsi toute son utilité.

18. En ce qui concerne la recommandation 3 b), il convient de rappeler que les documents relatifs au budget-programme ont notamment pour objet de donner une description générale des activités devant être menées à bien par l'entité concernée ainsi que des ressources budgétaires, humaines et autres dont elle aura besoin pour ce faire. On n'y trouve généralement pas d'indications sur le déroulement ou les modalités d'exécution des activités. Qui plus est, les budgets-programmes sont établis avec deux ans d'avance sur le cycle budgétaire effectif; il n'est donc pas toujours possible de prévoir quelles seront les possibilités en matière d'externalisation, du fait de l'évolution rapide de l'activité sur le marché privé. À moins qu'il ne soit déjà démontré que l'externalisation est le mécanisme d'exécution le plus efficace, il faudrait en principe une décision spécifique des chefs d'organisation pour que cette modalité soit retenue plutôt que d'autres modalités opérationnelles au titre de telle ou telle phase de l'exécution du programme de travail.

19. ***Recommandation 4 : Normalisation des procédures de diligence raisonnable***

L'une des tâches du Groupe de travail interorganisations sur les achats devrait être d'uniformiser les procédures de diligence raisonnable et d'en généraliser l'application au sein du système des Nations Unies grâce à des bases de données partagées, en prenant pour modèle les dispositions pertinentes du Manuel des approvisionnements du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) (par. 51).

20. L'intérêt de cette recommandation ne semble pas évident au regard de l'objectif du rapport du CCI. La question de la normalisation diffère assez nettement de celle de l'externalisation. On ne voit pas bien en quoi cela aiderait à assurer la conformité des pratiques en matière d'externalisation avec la politique énoncée dans la résolution 55/232 de l'Assemblée générale.

21. Au Secrétariat, la diligence raisonnable est appliquée aux fournisseurs au moment de leur inscription, conformément à des critères d'admissibilité rigoureux (analogues à ceux de l'UNICEF). Des vérifications supplémentaires sont effectuées sur la base des conditions particulières auxquelles doivent s'effectuer les achats requis pour vérifier que les fournisseurs potentiels seront en mesure de remplir leurs obligations contractuelles si un contrat leur est attribué.

22. La Division des achats ne dispose pas actuellement des ressources voulues pour réévaluer les fournisseurs tous les deux ans; une réévaluation a cependant lieu périodiquement, ou peut être effectuée à tout moment si les circonstances le justifient. La Division des achats compte actuellement près de 6 000 fournisseurs agréés sur son registre et reçoit environ 500 demandes par mois de fournisseurs souhaitant figurer sur ce registre. On s'accorde néanmoins à reconnaître que des procédures ou des normes communes en matière de diligence raisonnable seraient utiles, et la Division des achats est disposée à soulever cette question auprès des membres du Groupe de travail interinstitutions sur les achats.

23. ***Recommandation 5 : Rapport qualité-prix et mesures des résultats***

a) Les directeurs de programme devraient interpréter la règle du « moins disant acceptable » figurant dans le Manuel des achats de l'ONU comme recouvrant également le principe du « rapport qualité-prix optimal »; le Programme alimentaire mondial (PAM) voudra peut-être échanger avec les autres organisations représentées au Groupe de travail interorganisations sur

les achats des informations sur les dispositions de son Manuel des achats d'articles non alimentaires concernant la procédure d'invitation à soumissionner et l'attribution des contrats aux soumissionnaires offrant un rapport qualité-prix optimal (par. 54);

b) Le Groupe de travail interorganisations sur les achats devrait s'employer à adopter des clauses de contrat type mettant l'accent sur la rentabilité et l'efficacité des opérations externalisées, selon la nature du service ou de l'activité confiée à l'extérieur, mais en particulier pour les contrats de forte valeur; lesdites clauses devraient indiquer aussi précisément que possible les mesures par lesquelles la prestation du fournisseur sera évaluée (mesures des résultats) (par. 58).

24. La recommandation 5 rencontre de façon générale l'agrément de l'ONU et des divers fonds et programmes. On notera cependant que le principe du « rapport qualité-prix optimal » a été inclus dans la nouvelle version du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies (ST/SGB/2003/7), que le Secrétaire général a promulguée après que l'Assemblée générale eut approuvé le Règlement financier révisé à sa cinquante-septième session. En conséquence, une formation adéquate sera dispensée aux directeurs de programme, aux demandeurs de services et au personnel chargé des achats afin de les familiariser avec cette notion.

25. L'administration souhaite par ailleurs exprimer ses réserves concernant l'inclusion de conditions générales pour les contrats de service, du fait que la plupart des critères servant à mesurer la rentabilité et l'efficacité sont déterminés en fonction du type de services demandé, et que, dès lors, un modèle unique ne permettrait pas de couvrir tous les cas de figure.

26. *Recommandation 6 : Renforcement des mesures de sécurité*

a) Le facteur sécurité devrait compter parmi les risques à évaluer au cours de la phase précontractuelle et par la suite de façon périodique, notamment dans le cas des arrangements en matière d'externalisation qui supposent la présence régulière dans les locaux de l'ONU d'un personnel important employé par le fournisseur;

b) Le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des fonds et programmes devraient instituer en principe général la règle imposant aux fournisseurs de communiquer aux services de sécurité toutes les données d'identité utiles des membres de leur personnel qui sont ou seront affectés à des fonctions externalisées au sein des organisations, sous réserve de la législation nationale en vigueur dans chaque lieu d'affectation relative à la protection de la vie privée et des données personnelles;

c) Les services de sécurité devraient procéder à des contrôles plus rigoureux et réguliers du personnel des fournisseurs, et tout surcoût éventuel devrait être dûment pris en considération dans le coût global de l'activité externalisée, ou imputé aux fournisseurs à proportion de la quantité de personnel employé dans des locaux des Nations Unies (par. 62).

27. La nécessité de vérifier la fiabilité et l'intégrité du personnel contractuel employé à diverses tâches et fonctions au sein de l'Organisation des Nations Unies est une question à laquelle les services de l'ONU chargés de la sécurité s'intéressent

déjà depuis quelque temps. Nous recommandons à cet égard que tout fournisseur dont le personnel doit être présent dans les locaux des Nations Unies à titre régulier assume la responsabilité de procéder à ces vérifications à ses propres frais. L'enquête sur les antécédents doit être réalisée par une société d'investigation agréée et de bonne réputation. Les services de sécurité pourront communiquer une liste des sociétés agréées existant sur le marché local. La délivrance de la carte d'identité ONU s'effectuera sur autorisation des services de sécurité, après examen du rapport fourni par l'agence.

28. ***Recommandation 7 : Statut d'exonération fiscale des Nations Unies***

Le Secrétaire général devrait examiner avec les autorités nationales compétentes tous les cas dans lesquels l'imposition des organisations au titre de services confiés à l'extérieur pourrait contrevenir aux dispositions pertinentes de la Convention sur les privilèges et immunité des Nations Unies, et rendre compte des résultats de cet examen à l'Assemblée générale (par. 68).

29. Dans l'ensemble, cette recommandation rencontre l'agrément de l'administration.

30. ***Recommandation 8 : Suivi, évaluation et système de certification propre aux contrats externalisés***

Le Groupe de travail interorganisations sur les achats devrait envisager d'informer régulièrement ses membres des résultats obtenus par la Division des achats de l'ONU dans le cadre de l'utilisation des nouvelles grilles qu'elle a adoptées en matière de suivi, d'évaluation et de certification des fournisseurs engagés sous contrat externalisé (par. 73).

31. L'administration approuve cette recommandation et tiendra les membres du Groupe de travail informés de la situation.

32. ***Recommandation 9 : Programme de formation au suivi, à la gestion et à l'évaluation des contrats***

Le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des fonds et programmes devraient prévoir des ressources suffisantes dans les budgets pour la formation des directeurs de programme à l'administration des contrats, dans tous les lieux d'affectation, en donnant la priorité aux unités administratives qui sont le plus susceptibles de faire appel à l'externalisation de par la nature de leurs activités (par. 77).

33. Dans l'ensemble, la recommandation 9 rencontre l'agrément de l'administration.