

**L'EXTERNALISATION EN TANT QU'IMPÉRATIF
DE COMPÉTITIVITÉ POUR LES ORGANISMES
DES NATIONS UNIES**

Rapport établi par

Andrzej T. Abraszewski

Fatih K. Bouayad-Agha

John D. Fox

Wolfgang Münch

Corps commun d'inspection



**Genève
1997**

TABLE DES MATIÈRES

	Paragraphes	Page
SIGLES		3
RÉSUMÉ ANALYTIQUE : OBJECTIF, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS		4
I. INTRODUCTION.....	1 - 11	6
II. VUE D'ENSEMBLE DE L'EXTERNALISATION DANS LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES.....	12 - 28	8
A. Historique de l'externalisation.....	13 - 14	8
B. Incidence budgétaire du recours à l'externalisation	15	8
C. Différents types d'externalisation	16 - 20	8
D. Absence d'un plan directeur et de l'infrastructure institutionnelle voulue	21 - 27	10
E. Conclusion.....	28	13
III. L'EXTERNALISATION : PROBLÈMES ET SOLUTIONS À ENVISAGER.....	29 - 63	13
A. Caractère international des organisations du système des Nations Unies	31 - 38	13
B. L'externalisation : gestion et contrôle	39 - 46	15
C. Incidences sur le personnel.....	47 - 63	16
IV. NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE D'EXTERNALISATION	64 - 90	19
A. Risques et problèmes liés à l'absence de politique.....	65 - 73	20
B. Utilité d'une politique d'externalisation.....	74 - 80	21
C. Éléments d'une politique d'externalisation	81 - 90	22
V. CONDITIONS DE RÉUSSITE DE L'EXPLOITATION DES POSSIBILITÉS OFFERTES PAR L'EXTERNALISATION EN TANT QU'IMPÉRATIF DE COMPÉTITIVITÉ	91 - 115	23
A. Rapidité de la transition et communication.....	92 - 96	23
B. Le rôle du "facilitateur"	97 - 104	24
C. Une coordination plus étroite grâce à la mise en commun de l'information et à des opérations conjointes.....	105 - 109	25
D. Examen et évaluation.....	110 - 115	26
ANNEXE: ENQUÊTE SUR L'EXTERNALISATION DANS LES ORGANISMES DES NATIONS UNIES RÉALISÉE PAR LE CCI EN 1995		28
Notes		30

SIGLES

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
ASE	Agence spatiale européenne
BSCI	Bureau des Services de contrôle interne
CAC	Comité administratif de coordination
CCI	Corps commun d'inspection
CCQA (FB)	Comité consultatif pour les questions administratives (finances et budget) (organe subsidiaire du CAC)
CERN	Centre européen pour la recherche nucléaire
CESAP	Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
CIC	Centre international de calcul
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
ISO	Organisation internationale de normalisation
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
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
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUG	Office des Nations Unies à Genève
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SIG	Système intégré de gestion
UE	Union européenne
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
UPU	Union postale universelle

RÉSUMÉ ANALYTIQUE : OBJECTIF, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Objectif :

Exploiter les possibilités offertes par l'externalisation en tant qu'impératif de compétitivité pour contribuer à mettre en place dans les organismes des Nations Unies des incitations permanentes à l'amélioration de l'efficacité.

Conclusions :

A. L'intérêt de l'externalisation est d'offrir un moyen supplémentaire de réaliser des économies ou d'autres améliorations importantes dans la façon dont une organisation mène ses activités et assure des services. Le fait que telle ou telle activité ou tel ou tel service soit externalisé ou non importe moins que de savoir que des règles et méthodes ont été adoptées pour faire en sorte qu'à chaque fois que le cas s'y prêtera on étudiera aussi bien les solutions externes que les solutions internes à la question de savoir comment exercer une activité ou assurer un service. (Voir les paragraphes 1 et 81 à 84)

B. Tous les organismes des Nations Unies ont depuis longtemps recours à l'externalisation, mais généralement de manière ponctuelle, sans être guidés par une politique définie. (Voir les paragraphes 13 à 28)

C. Une utilisation plus volontariste et planifiée de l'externalisation en tant qu'impératif de compétitivité serait un moyen appréciable de mettre en place dans les organismes des Nations Unies des incitations permanentes à l'amélioration de l'efficacité, en faisant jouer la concurrence pour faire se développer dans ces organismes une culture caractérisée par l'ouverture à l'innovation et le souci de la rentabilité. (Voir les paragraphes 64 à 80)

D. Le recours à l'externalisation peut soulever des problèmes qu'il faut s'attacher à résoudre :

(1) La nécessité de respecter le caractère international des organismes des Nations Unies;

(2) La nécessité de se doter des compétences voulues pour pouvoir bien contrôler et gérer les activités sous-traitées;

(3) La nécessité d'éviter les répercussions sur les fonctionnaires concernés. (Voir les paragraphes 29 à 63)

E. Le personnel ne doit pas avoir à supporter les conséquences des erreurs de gestion passées ou des changements intervenus, indépendamment de leur volonté, dans les domaines techniques ou autres qui ont un rapport avec leur travail. (Voir les paragraphes 48 à 52)

F. Il n'existe pas dans les secrétariats des organismes des Nations Unies un interlocuteur unique, haut placé dans la hiérarchie, qui soit explicitement chargé à la fois d'aider et d'inciter à faire le meilleur usage de l'externalisation en tant qu'impératif de compétitivité. (Voir les paragraphes 97 à 104)

G. Les organismes des Nations Unies pourraient s'employer plus activement à mettre en commun l'expérience acquise en matière d'externalisation et les enseignements à en tirer, et pratiquer l'externalisation en ordre moins dispersé afin de bénéficier des économies d'échelle et de la meilleure position de force dans les négociations qui en résulteraient. (Voir les paragraphes 105 à 109)

Recommandations:

Recommandation 1. L'organe délibérant de chacune des organisations participantes devrait prier le chef de secrétariat d'établir pour sa session suivante, pour approbation à l'échelon approprié, un énoncé de la politique à suivre afin d'exploiter les possibilités de l'externalisation en tant qu'impératif de compétitivité pour améliorer

le rapport coûts-résultats. On trouverait notamment dans ce document :

- (a) Les critères permettant de savoir quelles activités présentes ou à venir, autres que des activités de base, il convient d'envisager d'externaliser;
- (b) Des mesures visant à garantir que l'externalisation n'aille pas à l'encontre du caractère international ou de la mission de l'organisation. (Voir le paragraphe 85)

Recommandation 2. Les chefs de secrétariat des organisations participantes devraient établir, pour approbation à l'échelon approprié, des règles ou procédures destinées à régir la mise en oeuvre de la politique relative à l'exploitation des possibilités de l'externalisation en tant qu'impératif de compétitivité dans leur organisation, visant notamment à :

- (a) Indiquer comment appliquer les critères approuvés pour déterminer si une activité ou un service doit être externalisé;
- (b) Faire en sorte que l'organisation garde les moyens de contrôler et de gérer correctement les activités externalisées;
- (c) Améliorer les méthodes de détermination du coût de revient afin de disposer d'éléments plus fiables pour juger des avantages de l'externalisation dans chaque cas particulier. (Voir le paragraphe 88)

Recommandation 3. Les chefs de secrétariat des organisations participantes devraient énoncer, pour approbation à l'échelon approprié, les modifications à apporter à la structure ou au mode de fonctionnement de leur secrétariat pour rendre plus facile l'exploitation des possibilités offertes par l'externalisation en tant qu'impératif de compétitivité et pour inciter à y recourir, notamment en ce qui concerne la désignation d'un haut responsable chargé de remplir les fonctions de "facilitateur" à cet effet. (Voir le paragraphe 100)

Recommandation 4. Les chefs de secrétariat des organisations participantes devraient veiller à ce que l'information sur l'utilisation de l'externalisation qui figure dans les documents relatifs à leurs projets de budget ou à l'exécution de leurs budgets soit complète et transparente. (Voir le paragraphe 111)

Recommandation 5. Les chefs de secrétariat des organisations participantes ne devraient épargner aucun effort pour faire en sorte que le personnel ne subisse pas le contrecoup de la décision d'externaliser certaines activités ou certains services; lorsqu'il est impossible de ne pas porter préjudice au personnel, ils devraient définir, pour approbation à l'échelon approprié, des mesures propres à garantir aux fonctionnaires concernés une protection adéquate. (Voir le paragraphe 50)

Recommandation 6. L'Assemblée générale de l'ONU devrait prier le CAC de faire appel au mécanisme qui est à sa disposition, c'est-à-dire au CCQA (FB), pour :

- (a) Mettre au point une définition de l'externalisation applicable à tous les organismes des Nations Unies;
- (b) Pousser ces organismes à mieux partager leurs données d'expérience concernant l'externalisation;
- (c) Étudier les possibilités d'action conjointe ou concertée dans le domaine de l'externalisation, afin de réaliser des économies d'échelle et d'être en meilleure position de force dans les négociations. (Voir les paragraphes 2 et 108)

Recommandation 7. Les organes délibérants des organisations participantes devraient, lorsqu'ils approuveront les politiques d'externalisation, décider d'en examiner et d'en évaluer la mise en oeuvre trois ans après le lancement de celle-ci; à cet effet, ils devraient prier les chefs de secrétariat de leur présenter un rapport sur la question où ils indiqueraient notamment les économies réalisées, les effets obtenus, les problèmes particuliers qui ont été rencontrés et les solutions qu'on a tenté d'y apporter, et où ils

formuleraient des propositions sur la manière d'améliorer la politique. (Voir le paragraphe 112)

I. INTRODUCTION

1. L'externalisation est un problème qui se pose à tous les organismes des Nations Unies. Il ne s'agit pas de décider si telle activité ou tel service doit nécessairement être externalisé, mais de faire jouer la concurrence, de façon planifiée, pour toutes les activités et services pouvant être externalisés, en examinant de près toutes les possibilités qui existent, à l'intérieur et à l'extérieur, pour exécuter ces activités et fournir ces services. Le présent rapport a pour objet d'inciter les organismes du système à se saisir de ce problème en vue de contribuer à instaurer une culture de gestion tenant compte des impératifs d'efficacité et d'innovation. Ces impératifs sont en effet incontournables à un moment où les ressources deviennent plus rares, où les progrès technologiques s'accroissent et où les organismes sont de plus en plus sollicités.

2. Il n'existe pas de définition généralement acceptée ou couramment utilisée de ce qu'on entend par "externalisation" à l'ONU¹, ni de documents sur la question. Comme il est indiqué dans la **Recommandation 6** du Résumé analytique, les organismes des Nations Unies auraient intérêt à convenir d'une définition commune². Celle-ci faciliterait les comparaisons entre eux et permettrait aux secrétariats d'échanger les enseignements qu'ils ont tirés de leur expérience en la matière et de faire des économies d'échelle en externalisant ensemble des activités et services. Une telle définition permettrait aussi aux États Membres, lorsqu'ils exercent leurs fonctions de contrôle, de comparer les pratiques des organismes en matière d'externalisation. La définition utilisée aux fins du présent rapport est la suivante :

On entend par externalisation la passation d'un contrat avec un tiers (qui peut être un particulier, une entreprise privée, un organisme gouvernemental ou une organisation non gouvernementale ou intergouvernementale en vue de l'exécution de tâches spécifiques et/ou de la fourniture de services et des biens connexes, selon des clauses et dans des conditions bien définies. Ainsi, l'externalisation exclut le simple achat de biens, tels que fournitures de bureau et autres marchandises, ainsi que le recrutement de personnel non

permanent (tel que le personnel engagé pour une période de courte durée et le personnel temporaire ou contractuel) pour remplacer ou renforcer le personnel permanent.

Les arrangements relatifs aux services communs des organismes des Nations Unies constituent une forme d'externalisation, telle qu'on l'entend aux fins du présent rapport; l'application des recommandations contenues dans le rapport devrait permettre d'établir un cadre de référence utile en vue de la mise en place de tels arrangements³.

3. La définition susmentionnée, qui s'est révélée utile aux fins du présent rapport, peut ne pas convenir au Comité administratif de coordination qui a peut-être des raisons d'en formuler une autre. Toutefois, quelle que soit la formulation, l'important est que tous les organismes des Nations Unies se mettent d'accord sur une définition commune.

4. Grâce à son mandat exceptionnellement large, le Corps commun d'inspection a été en mesure d'établir un rapport concernant l'ensemble du système des Nations Unies, à l'exception des activités de maintien de la paix. Tous les organismes des Nations Unies ont recours à l'externalisation, et, qu'ils l'apprécient ou la critiquent, les États Membres comme les secrétariats des différents organismes s'intéressent à la question. Les activités de maintien de la paix des Nations Unies ont été exclues du rapport en raison de leur ampleur et de leur caractère spécifique.

5. Le présent rapport a été préparé en étroite coopération avec le Bureau des services de contrôle interne de l'ONU, conformément à la résolution 50/214 dans laquelle l'Assemblée générale priait le Bureau "de procéder à un audit exhaustif de la pratique de l'Organisation concernant le recours à des entreprises et, plus particulièrement, des modalités de passation des marchés, et de lui présenter un rapport sur la question à sa cinquante et unième session" (sect. III, par. 55). Le rapport du Bureau a été publié le 21 février 1997 (A/51/804, annexe). L'étude approfondie des pratiques de l'Organisation des Nations Unies en matière d'externalisation réalisée par le Bureau des services de contrôle interne, et l'examen plus systématique des pratiques de tous les organismes des Nations Unies en la matière, effectué par le Corps commun d'inspection, ainsi que les recommandations qui figurent dans ces deux rapports, se complètent utilement.

Conformément aux dispositions de la résolution susmentionnée, le rapport présenté par le Bureau des services de contrôle interne portait principalement sur les modalités de passation de marchés concernant les activités et services externalisés. Le présent rapport est davantage axé sur le recours à l'externalisation en tant qu'outil de gestion de nature à insuffler un esprit novateur et à introduire un souci d'efficacité dans la gestion des organismes des Nations Unies. Les deux rapports sont un bon exemple de la synergie qui existe entre le Corps commun et le Bureau, comme l'indique le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne dans sa préface au rapport du Bureau pour la période du 1er juillet 1995 au 30 juin 1996 (A/51/432, annexe).

6. Le présent rapport contient tout d'abord un examen de l'externalisation telle qu'elle est actuellement pratiquée dans les organismes des Nations Unies. L'accent est mis sur le fait que l'Organisation a recours à l'externalisation depuis longtemps et sur une large échelle, malgré l'absence d'une politique et de procédures bien définies en la matière. Il est ensuite procédé à un examen des principaux risques et problèmes qui peuvent surgir lorsqu'on externalise des activités ou des services, et des moyens d'y remédier. Puis le rapport met en relief la nécessité de mettre au point des principes directeurs en matière d'externalisation et les avantages qui peuvent en résulter. En conclusion, des suggestions sont formulées sur les mesures à prendre pour réussir l'externalisation, notamment en introduisant des changements de structure et/ou de procédure dans les organismes des Nations Unies et en renforçant la coordination entre organismes en matière d'externalisation.

7. Le présent rapport a été établi à partir d'une étude des publications consacrées à la question de l'externalisation, des documents pertinents publiés par des organismes des Nations Unies ainsi que d'autres informations disponibles. Les données concrètes qui ont servi de base au rapport proviennent essentiellement des réponses à un questionnaire que le Corps commun a adressé à tous les organismes participants et d'entretiens avec plus de 200 hauts fonctionnaires s'occupant des différents aspects de l'externalisation dans des organismes appartenant ou non au système des Nations Unies tels que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Union européenne (UE), l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN),

l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'Organisation internationale de normalisation (ISO), l'Agence spatiale européenne (ASE) et, tout particulièrement, le Centre européen pour la recherche nucléaire (CERN). Ont également été consultés des représentants des États Membres connus pour l'intérêt qu'ils portent à l'externalisation et leur expérience dans ce domaine, ainsi que des spécialistes de la question, qui ont bien voulu faire part de leurs connaissances.

8. Le tableau qui figure en annexe a servi de base à l'analyse présentée dans le présent rapport. Il permettra en outre de procéder à des examens périodiques afin d'évaluer les futures pratiques en matière d'externalisation. Toutefois, tous les secrétariats n'ont pas été en mesure de fournir la totalité des renseignements demandés et les données reçues ne sont pas toujours cohérentes. Ces lacunes résultent, au moins en partie, du fait qu'il n'existe ni une définition commune de l'externalisation, ni une politique explicite concernant le recours à cette méthode, ce à quoi il est recommandé de remédier dans le présent rapport.

9. Le Secrétariat de l'ONU, en particulier, n'a été en mesure de fournir que des renseignements partiels, ne disposant pas de données cohérentes et complètes sur le recours à l'externalisation dans l'ensemble de l'Organisation. Le Groupe n'a pas été en mesure de regrouper les renseignements incomplets reçus de l'Organisation pour les présenter sous une forme claire. C'est la raison pour laquelle la colonne relative à l'ONU dans le tableau en annexe ne comporte pas de données. Toutefois, les renseignements recueillis lors d'entretiens avec des responsables de l'Organisation ont été très utiles et ont été largement utilisés lors de l'élaboration du présent rapport.

10. Compte tenu des risques d'incohérence et du caractère incomplet des données présentées dans le tableau figurant en annexe, il est possible que l'on ait sous-estimé l'importance du recours à l'externalisation dans les organismes des Nations Unies, en particulier dans les bureaux extérieurs qui en font généralement un large usage. Les comparaisons entre organismes concernant cette question risquent également d'être faussées. Toutefois, le tableau peut malgré tout être considéré comme donnant des indications suffisantes aux fins du présent rapport. Pour établir

les rapports de suivi sur la question, il faudra disposer de données plus cohérentes et plus complètes, ce qui devrait résulter de l'application des recommandations contenues dans le présent rapport.

11. Nous saisissons cette occasion pour exprimer nos remerciements et notre gratitude à toutes celles et tous ceux qui ont accepté de partager leurs idées et leurs connaissances et ont donné de leur temps pour fournir des renseignements qui ont permis d'établir le présent rapport. Nous tenons en particulier à rendre hommage à la FAO qui, en novembre 1994, a suggéré qu'il serait bon d'examiner certaines questions, ce qui nous a conduits à établir le présent rapport consacré aux aspects généraux de l'externalisation dans les organismes des Nations Unies

II. VUE D'ENSEMBLE DE L'EXTERNALISATION DANS LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES

12. Ces dernières années, les gouvernements et le secteur privé se sont à nouveau intéressés au rôle que l'externalisation peut jouer pour améliorer la rentabilité tout en satisfaisant aux exigences imposées par des restrictions budgétaires croissantes. Toutefois, l'externalisation ne date pas d'hier et n'est certainement pas un concept nouveau pour les organismes des Nations Unies. Certains y ont eu recours pratiquement dès leur création qui, dans au moins quatre cas, est antérieure à celle de l'Organisation des Nations Unies, et tous les organismes du système y ont actuellement recours à un degré ou à un autre. On trouvera dans la présente section du rapport une vue d'ensemble de la pratique de l'externalisation dans les organismes des Nations Unies, et de la manière dont elle est gérée.

A. Historique de l'externalisation

13. Le recours à l'externalisation dans les organismes des Nations Unies remonte à une époque antérieure à la création du système. Les quatre institutions spécialisées qui existaient avant l'ONU avaient déjà recours à l'externalisation bien avant 1945. L'Union internationale des télécommunications, créée en 1865 en tant qu'Union télégraphique internationale, et l'Union postale universelle, créée en 1874, confiaient toutes deux leurs travaux d'imprimerie à l'extérieur

dès le XIXe siècle. Les organisations qui ont précédé l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), notamment l'Union internationale pour la protection de la propriété intellectuelle, créée en 1883, ont également une longue expérience de l'externalisation. Enfin l'Organisation internationale du Travail, créée en 1919, a aussi toujours externalisé ses travaux d'imprimerie.

14. Au fil des années, les organisations ont externalisé de plus en plus d'activités et de services et, comme le montre le tableau annexé au présent rapport, tous les organismes du système y ont maintenant recours.

B. Incidence budgétaire du recours à l'externalisation

15. Tous les organismes des Nations Unies ont largement recours à l'externalisation. Toutefois, bien que le pourcentage de ressources alloué à l'externalisation soit élevé au HCR (47 %), au FNUAP (44 %) et à l'OMPI (26 %), la part des ressources affectée aux activités et services externalisés dans l'ensemble du système est relativement faible. Le tableau figurant en annexe (qui ne contient pas de données sur l'Organisation des Nations Unies, comme indiqué au paragraphe 9), fait apparaître qu'en 1995, les institutions spécialisées et l'AIEA ont alloué aux activités externalisées quelque 73 millions de dollars, imputés tant sur leur budget ordinaire que sur leurs fonds extrabudgétaires. Ce montant représentait 3,5 % de leur budget ordinaire et 0,4 % de leurs fonds extrabudgétaires. En ce qui concerne les cinq principaux fonds et programmes opérationnels figurant dans le tableau, le montant total alloué aux activités et services externalisés s'est élevé à 755 millions de dollars, soit 10 % de leurs ressources totales. Il ne s'agit là que de montants indicatifs, compte tenu de la nature des données à partir desquelles ils ont été calculés, comme il est indiqué aux paragraphes 8 à 10.

C. Différents types d'externalisation

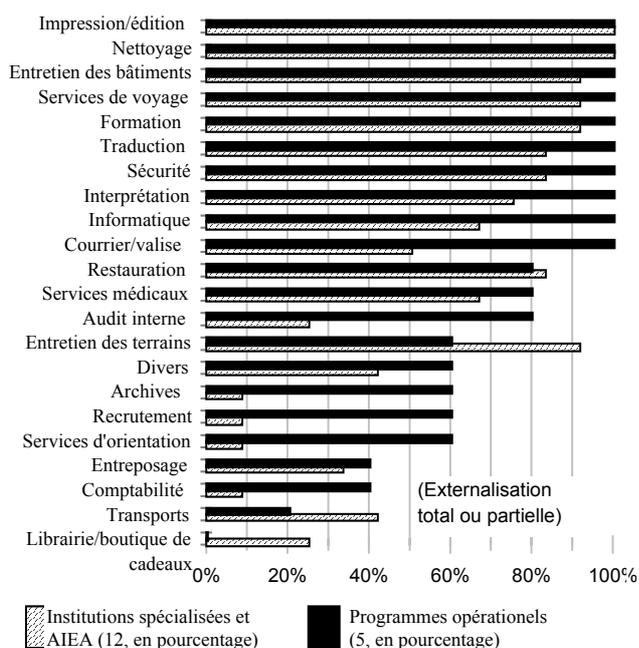
16. Lorsqu'on étudie la question de l'externalisation, on pense le plus souvent aux services administratifs, d'appui et assimilés. Comme il est indiqué dans le tableau figurant en annexe, ce type d'externalisation est pratiqué par tous les organismes des Nations Unies. Toutefois, le tableau montre également que la moitié des institutions spécialisées, l'AIEA et tous les fonds et

programmes opérationnels, à l'exception du PNUD⁴, ont aussi recours à l'externalisation pour leurs activités et services de fond ou ayant trait aux programmes.

17. Il ressort du diagramme 1 que les fonds et programmes opérationnels, pris ensemble, externalisent davantage de services administratifs, d'appui et assimilés que ne le font les institutions spécialisées et l'AIEA. En 1995, les fonds et programmes opérationnels externalisaient 10 différents services, tandis que les institutions spécialisées n'en externalisaient que deux.

Diagramme 1

SERVICES ADMINISTRATIFS, D'APPUI ET ASSIMILÉS EXTERNALISÉS PAR LES FONDS ET PROGRAMMES OPÉRATIONNELS, LES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES ET L'AIEA EN 1995



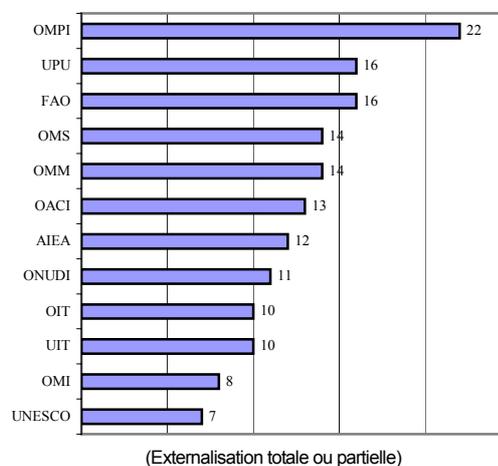
SPÉCIALISÉES ET L'AIEA EN 1995

18. Entre les différentes institutions spécialisées et l'AIEA, l'ampleur du recours à l'externalisation des services administratifs, d'appui et assimilés semble assez variable. L'OMPI avait recours à l'externalisation pour la totalité de ses services relevant de cette

catégorie, à savoir 22. En deuxième position venaient la FAO et l'UPU, chacune externalisant 16 services. L'UNESCO venait en dernière position, avec 7 services externalisés. Toutefois, malgré l'écart entre l'OMPI et l'UNESCO quant au nombre de services externalisés, il ressort du diagramme 2 qu'il n'existe pas de relation entre la taille des organisations et leur pratique de l'externalisation.

Diagramme 2

NOMBRE DE SERVICES ADMINISTRATIFS, D'APPUI OU ASSIMILÉS EXTERNALISÉS PAR LES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES ET L'AIEA EN 1995



(Externalisation totale ou partielle)

19. Comme c'est le cas pour les services administratifs, d'appui et assimilés, les fonds et programmes opérationnels ont aussi davantage recours à cette pratique pour leurs activités de fond que les institutions spécialisées et l'AIEA (voir première ligne de la section 6 dans le tableau en annexe). Seul l'un d'entre eux, le PNUD⁵, n'a mentionné aucune activité de fond parmi ses activités externalisées, alors que cinq des institutions spécialisées ont indiqué qu'elles y avaient recours (l'OMM ne disposait pas d'informations sur la question).

20. On trouvera au tableau 1 les services de fond que les organismes des Nations Unies externalisaient en totalité ou en quasi-totalité. Ce tableau montre la diversité des activités de fond externalisées en 1995.

Tableau 1

ACTIVITÉS DE FOND EXTERNALISÉES À 90% OU PLUS PAR DES FONDS ET PROGRAMMES OPÉRATIONNELS, DES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES ET L'AIEA EN 1995

PRINCIPALES ACTIVITÉS DE FOND EXTERNALISÉES À 90% ou PLUS	
PROGRAMMES ET FONDS OPÉRATIONNELS	
UNICEF (siège)	Études de marches/exploitation des marchés
	Mise au point de produits
FNUAP	Planification familiale
	Formulation et évaluation des politiques de population
	Collecte et analyse de données
	Dynamique de la population
PMA	Évaluation de la gestion
INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES ET AIEA	
AIEA	Conseils d'experts sur le stockage du combustible irradié
	Analyse d'échantillons
UPU	Mise au point du logiciel de gestion du système postal international
OMPI	Coopération en matière de brevets
	Système international de Madrid concernant les marques

D. Absence d'un plan directeur et de l'infrastructure institutionnelle voulue

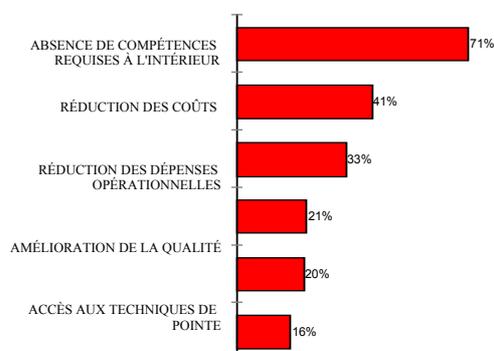
21. Bien que la plupart des organismes des Nations Unies externalisent certains services et activités depuis longtemps, aucun ne s'était encore doté d'une politique en la matière au moment de la rédaction du présent rapport, à l'exception de l'UIT et de l'UNESCO, qui étaient sur le point de le faire. En 1996, le Conseil de l'UIT a donné son accord de principe à une politique sur l'externalisation, qu'il a approuvée en 1997⁶.

22. L'ONU et le HCR ont tous deux examiné la question de l'externalisation dans des documents internes⁷. Cependant, ces documents tiennent davantage de l'instruction administrative détaillant les procédures à suivre pour externaliser que d'une déclaration de principe définissant la politique à suivre et passant en revue les principales questions qui se posent. Le Bureau des services de contrôle interne a confirmé dans son rapport (voir par. 11 et 12) l'absence d'un plan directeur à l'échelle du système.

23. Du fait qu'à l'exception toute récente de L'UIT, aucun des organismes des Nations Unies ne dispose d'une politique explicite en la matière, ils ont parfois tendance à externaliser au coup par coup et pour répondre à des besoins ponctuels⁸. C'est aussi ce qui ressort des réponses données par les institutions spécialisées, l'AIEA et les fonds et programmes opérationnels, à qui on avait demandé d'indiquer ce qui les poussait (ils pouvaient donner plus d'une réponse) à externaliser leurs activités pour des projets d'un montant supérieur à 100 000 dollars. Comme l'indique le tableau 3, la plupart des organismes du système ont cité comme principale raison "l'absence des compétences requises à l'intérieur", suivie par "la réduction des coûts". On peut supposer que si les organismes avaient eu une approche plus volontariste fondée sur des politiques explicites, des raisons comme "la souplesse de la gestion", "l'accès aux techniques de pointe" et "l'amélioration de la qualité" auraient été citées avec plus de fréquence.

Tableau 3

**PRINCIPALES RAISONS INVOQUÉES PAR
LES INSTITUTIONS ET PROGRAMMES POUR
MOTIVER L'EXTERNALISATION (1995)**



Les organismes pouvant citer plus d'une raison, le total des pourcentages indiqué est supérieur à 100.

24. Il convient de noter toutefois que si ces observations sont valables pour l'ensemble du système, certaines organisations font exception à la règle. Ainsi, le PNUD a cité "l'accès aux techniques de pointe" et "l'amélioration de la qualité" pour tous les travaux importants confiés à des entrepreneurs extérieurs, et n'a jamais mentionné "l'absence des compétences requises à l'intérieur". L'UPU et VOMI ont surtout cité "l'amélioration de la qualité" et "la souplesse de la gestion", l'UPU citant aussi "l'accès aux techniques de pointe" pour les deux-tiers des projets confiés à l'extérieur. Quant à la FAO, elle a cité "la réduction des coûts" comme principale raison, tout en indiquant que la "souplesse de gestion" constituait un facteur décisif pour les deux-tiers de ses projets externes et que

"l'accès aux techniques de pointe" l'était dans plus de la moitié des cas. Ces exceptions semblent indiquer que certaines organisations ont adopté une approche plus volontariste en matière d'externalisation.

25. Pour se faire une idée de la mesure dans laquelle les organismes du système s'étaient dotés de l'infrastructure institutionnelle et des procédures requises pour externaliser activités et services, le Corps commun d'inspection les a interrogés sur sept types de procédures. Le tableau 2 fait le point à l'échelle du système de ce que l'on pourrait appeler, d'une part, les procédures de "décision" et, d'autre part, les procédures de "gestion".

26. Le tableau 2 fait apparaître que l'OMPI et l'OMS se distinguent des autres organisations. Elles ont toutes deux indiqué disposer de directives pour six des procédures en question et qu'elles utilisaient la septième "généralement" ou "toujours" (analyse préalable des coûts-avantages). (Il faut noter que six autres organisations ont indiqué qu'elles procédaient systématiquement à une analyse coûts-avantages avant d'externaliser, toutes les autres indiquant qu'elles procédaient "parfois" à une telle analyse.)

27. À l'échelle du système, et en particulier dans les fonds et programmes opérationnels, on semble insister davantage sur les procédures de "gestion" que sur les procédures de "décision". Cela semble confirmer que les organismes du système recourent à l'externalisation au coup par coup et de façon ponctuelle, sans qu'il n'existe de politique explicite en la matière.

Tableau 2

PROCEDURE DE "DÉCISION" ET DE "GESTION" UTILISÉES PAR LES FONDS ET PROGRAMMES OPÉRATIONNELS, LES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES ET L'AIEA EN MATIÈRE D'EXTERNALISATION (1995)

	PROCÉDURES DE DÉCISION				PROCÉDURES DE GESTION		
	Critères	Analyse coût-avantage	Méthode coût-avantage	Critère de sélection	Procédure de contrôle des contrats	Critère d'évaluation des résultats	Critère de renouvellement des contrats
PROGRAMMES							
UNICEF							
PNUD							
FNUAP							
PAM							
HCR							
INSTITUTIONS							
OIT							
FAO							
UNESCO							
OACI							
OMS							
UPU							
UIT							
OMM							
OMI							
OMPI							
ONUDI							
AIEA							

OUI/Toujours



En cours d'élaboration



Parfois



E. Conclusion

28. Bien que la plupart des organismes du système recourent depuis longtemps à l'externalisation, il semble que la plupart d'entre eux y recourent au coup par coup et de façon ponctuelle, sans qu'il n'y ait de plan directeur ni de stratégie établie. Comme on le verra dans les chapitres suivants, une telle approche par trop ponctuelle peut ajouter aux problèmes qui se posent et empêcher les organisations intéressées de tirer pleinement parti de l'externalisation.

III. L'EXTERNALISATION : PROBLÈMES ET SOLUTIONS À ENVISAGER

29. Les échelons supérieurs du Secrétariat, le personnel et les délégués des États Membres s'inquiètent des problèmes sérieux que pourrait entraîner le recours à l'externalisation dans le système des Nations Unies. Ces inquiétudes sont légitimes, et ne sauraient être ignorées. L'un des buts du présent rapport est précisément de cerner la nature de ces problèmes et de leur définir des solutions. Il est crucial d'en évoquer sans détours la possibilité et de s'assurer cas par cas qu'il existe des solutions concrètes permettant de les éviter, et c'est une étape par laquelle toute organisation du système des Nations Unies devra obligatoirement passer chaque fois qu'elle songera à recourir à l'externalisation.

30. Les problèmes que risque de poser l'externalisation dans le système des Nations Unies procèdent de trois principes qui peuvent s'énoncer comme suit:

- Le caractère international des organisations du système des Nations Unies doit être préservé;
- La conduite des activités externalisées doit être convenablement contrôlée et/ou gérée;
- Le personnel touché des organisations du système ne doit pas pâtir de l'externalisation.

A. Caractère international des organisations du système des Nations Unies

31. Le caractère international des organisations du système des Nations Unies est leur essence même. Or, les États Membres craignent de le voir compromis par le recours à l'externalisation. Si ce

risque se matérialisait, c'est la nature même du système des Nations Unies qui serait menacée.

32. Le caractère international des organisations découle du fait qu'elles sont constituées d'États souverains. Le premier paragraphe de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies proclame que "l'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses États Membres". Il y a là un principe essentiel, exprimé en termes analogues, ou très clairement sous-entendu, dans les documents de base ou les statuts des autres organisations du système. C'est de ce principe que procède chez les États Membres le sentiment, très important, d'une participation collective à toutes les décisions et les mesures prises par les organisations, et d'une responsabilité partagée à égalité. Les États Membres se préoccupent à juste titre de préserver le caractère international des organisations du système. Aussi faut-il prendre toutes les précautions pour éviter qu'il risque d'être compromis par le recours à l'externalisation (ou à toute autre modalité tendant à rendre plus efficace et plus économique le fonctionnement des organisations). Il serait même nuisible aux organisations qu'on puisse avoir simplement l'impression que ce soit le cas.

33. Il y a deux aspects où l'externalisation peut être vue comme menaçant le caractère international des organisations. Le premier concerne la substitution d'entreprises extérieures aux fonctionnaires internationaux dans leur rôle d'exécution des activités et des fonctions des organisations, le deuxième la possibilité de distorsion qu'introduit l'externalisation, le risque étant que les pays hôtes se trouvent nettement favorisés dans la répartition géographique des contrats.

34. Il est hors de question de préserver le caractère international des organisations du système sans préserver l'indépendance et l'esprit international des fonctionnaires internationaux chargés des activités et des fonctions des organisations, telles qu'elles sont déterminées au nom des États Membres par les organes législatifs compétents. Conformément à la Charte des Nations Unies et aux documents analogues des autres organisations, les obligations fondamentales des fonctionnaires internationaux sont celles qui sont exposées de la manière la plus détaillée dans un rapport de 1954 du Comité consultatif de la fonction publique internationale, établi sur la

demande du CAC⁹. Il faut citer notamment les suivantes :

- "L'esprit international" procédant d'un attachement loyal aux buts des organisations internationales, et la volonté d'en appuyer les décisions indépendamment de ses opinions personnelles;
- L'indépendance au regard de toute autorité extérieure à l'organisation que l'on sert.

35. Par définition, l'externalisation suppose que l'on confie dans telle ou telle mesure la responsabilité d'activités et de fonctions particulières de l'organisation à des personnes qui lui sont extérieures, qui a ce titre ne sont personnellement assujetties ni aux dispositions de la Charte ou d'autres instruments analogues, ni à celles du Statut et du Règlement du personnel, et ne sont donc à l'égard d'aucune des organisations du système ni tenues à la loyauté ni comptables de leur comportement. À la différence des fonctionnaires internationaux, elles ne sont tenues en particulier de manifester ni "esprit international" ni indépendance. Il y a donc, de toute évidence, des catégories d'activités et de fonctions centrales qu'il ne saurait être question d'externaliser sans compromettre lourdement le caractère international des organisations du système. Mais il semble bien qu'une gamme assez large d'autres activités et fonctions puissent, elles, être externalisées, sous réserve que les fonctionnaires qui en portent la responsabilité internationale assurent un contrôle et une gestion convenables.

36. On sera donc tout d'abord amené à préciser des critères solidement fondés permettant de déterminer les catégories d'activités et de fonctions qui peuvent être externalisés - si tant est que l'on ait beaucoup à gagner à le faire - et celles où au contraire il est exclu de recourir à cette modalité pour d'importantes raisons de principe, quoi qu'on puisse y gagner par ailleurs. Une option évidente serait d'exclure de l'externalisation les activités et les services centraux, ce qu'envisagent explicitement (au moins dans la réflexion interne) certaines organisations telles le HCR et l'UPU. Il semble en tout état de cause que ce soit un principe appliqué dans la pratique par les organisations du système, même si elles n'ont pas de principes officiels écrits sur l'externalisation.

37. Retenir la notion de centralité des activités et services comme critère permettant de faire le départ entre ceux qui peuvent être externalisés et les autres procède d'une logique interne : si des activités et des services centraux d'une organisation pouvaient être accomplis par des personnes ne devant ni loyauté ni comptes à cette organisation, on serait en droit de se demander pourquoi maintenir l'organisation. Mais s'il est justifié et utile de retenir pour critère général que les activités et les services centraux d'une organisation ne se prêtent pas à l'externalisation, ce n'est que par l'application de ce critère à des cas bien déterminés dans chaque organisation qu'il peut prendre son sens opérationnel. Cela appelle des consultations détaillées entre les secrétariats et les États membres de chaque organisation, compte tenu de l'expérience passée de cette dernière et des domaines relevant de son mandat.

38. Le risque de voir l'externalisation compromettre le caractère international d'une organisation en entraînant des distorsions marquées - les pays hôtes se trouvant favorisés dans la répartition géographique des contrats - pose un problème difficile. Il est possible effectivement que les entrepreneurs des pays hôtes soient inévitablement avantagés pour la recherche de marchés concernant les activités et les services externalisés, mais on peut et on doit atténuer fortement les effets de cet avantage éventuel par une application beaucoup plus stricte des règles établies pour garantir que la concurrence s'exerce librement, les marchés étant attribués par un processus d'adjudication ouverte auquel les soumissionnaires aient pleinement accès. Le récent rapport d'examen du BSCI consacré aux pratiques d'externalisation montre qu'à l'ONU les règles d'adjudication ouverte n'ont souvent pas été appliquées avec toute la rigueur voulue¹⁰. Par ailleurs, l'informatique moderne permet désormais de faire faire par des entrepreneurs du monde entier des travaux naguère réalisés par nécessité à l'échelon local. En dernière analyse, même s'il faut à l'évidence s'efforcer d'ouvrir au maximum l'accès à l'adjudication des contrats d'externalisation, il serait inéquitable et nuisible aux intérêts des organisations du système des Nations Unies de continger par État Membre les marchés d'externalisation d'une manière qui soit incompatible avec le jeu de la concurrence équitable.

B. L'externalisation : gestion et contrôle

39. Il y a un autre aspect préoccupant du recours à l'externalisation : on peut craindre qu'une organisation se prive ainsi de la possibilité de gérer et de contrôler convenablement les activités externalisées¹¹. Une première chose à rappeler à ce propos est que la réalisation interne d'activités n'est pas par elle-même une garantie de bonne gestion et de contrôle serré. Il peut en fait y avoir un avantage à envisager activement l'externalisation d'une activité, du fait que l'on est alors amené à s'inquiéter expressément de la gestion et du contrôle, aspect trop souvent considéré comme allant de soi lorsque les activités sont réalisées à l'intérieur.

40. La grande préoccupation en la matière est qu'une organisation pourrait se trouver en relation de dépendance vis-à-vis de l'entrepreneur assurant tel ou tel service, par effritement progressif de ses compétences internes et de sa mémoire institutionnelle concernant la réalisation de l'activité externalisée. Cette dépendance pourrait alors faire que l'organisation ne soit plus en mesure de contrôler les coûts, ni éventuellement de faire respecter les normes de qualité applicables à l'activité en cause. Il n'est pas impossible qu'un entrepreneur, s'étant fait attribuer un marché en présentant des soumissions peu élevées, profite de la dépendance de l'organisation pour augmenter les prix et/ou abaisser la qualité de ses prestations.

41. Les responsables des organisations ont souvent manifesté au cours des entretiens qu'ils étaient bien conscients de ce problème et de la nécessité de prendre des mesures pour éviter que l'organisation se trouve en situation de client captif vis-à-vis de tel ou tel entrepreneur. Cette préoccupation s'est par exemple expressément fait jour dans les entretiens avec les responsables du PNUD, de l'ONU, de l'OACI, de la Banque interaméricaine de développement, de l'Union européenne et de l'Agence spatiale européenne, qui comprenaient parfaitement cette règle fondamentale des affaires qui veut que, lorsqu'on transfère à des prestataires extérieurs l'exécution de fonctions et d'activités précédemment accomplies par le personnel interne, on conserve obligatoirement une capacité spécialisée interne suffisante pour surveiller et contrôler l'exécution des contrats externalisés¹². Il serait possible aussi, s'il n'est pas envisageable de conserver des capacités internes suffisantes, que les organisations se

fassent seconder par des experts consultants pour assurer le suivi et l'évaluation nécessaires.

42. Autre point préoccupant, le recours à l'externalisation risquerait de réduire la capacité d'une organisation à réagir en souplesse à l'évolution de ses besoins, à une augmentation brutale du volume de travail par exemple (cas des services de traduction notamment)¹³. Pour ces cas, il sera possible, et nécessaire, d'inclure dans les contrats d'externalisation des dispositions permettant de garantir une souplesse suffisante. En fait, plutôt que d'amoindrir la souplesse et la capacité de réaction d'une organisation, l'externalisation peut être utilisée comme moyen de les accroître. Elle permettrait à une organisation de moduler ses ressources en fonction de l'évolution de ses besoins, au lieu de les bloquer en les consacrant à du personnel ou du matériel qui risquerait par la suite de devenir inutile.

43. Le risque d'exposer une organisation à des grèves ou autres problèmes de relations professionnelles en recourant à l'externalisation est un autre sujet de préoccupation fréquemment mentionné. Lorsqu'il existe, il est possible, et nécessaire, d'inclure dans les contrats d'externalisation des dispositions obligeant à dédommager l'organisation, de manière que les risques et les coûts d'éventuels problèmes de relations professionnelles soient supportés par l'entreprise extérieure et non l'organisation.

44. Enfin, on peut craindre que le recours à l'externalisation rende une organisation vulnérable au risque de pots-de-vin, dessous-de-table et autres formes de corruption. Il ne s'agit pas d'un problème découlant de l'usage de l'externalisation, puisque même une organisation qui n'y recourt pas doit être dotée des moyens de contrôle et de surveillance internes voulus pour l'éviter. En fait, le recours à l'externalisation réduit le nombre de membres du personnel et de situations où ces contrôles sont nécessaires, permettant de concentrer l'attention sur les cas où ils le sont le plus.

45. Ce n'est pas le lieu ici de tenter d'exposer dans le détail la façon dont une organisation peut éviter de n'être plus en mesure de gérer et de contrôler celles de ses activités qu'elle externalise. Les dirigeants d'une organisation auront naturellement à prévoir les moyens voulus pour répondre à tous ces risques, en fonction des procédures appliquées par l'organisation et de son

mandat précis, si l'on veut que les États Membres puissent voir l'externalisation comme une pratique suffisamment fiable. Bien évidemment, il faut pour cela commencer par bien cerner tous ces risques, et plus généralement respecter strictement des procédures de saine gestion.

46. L'essentiel lorsqu'on se penche sur ce genre de problèmes est de s'assurer que toutes les parties en présence - dirigeants des organisations, États Membres, et entreprises extérieures - comprennent bien que ce sont en dernière analyse les dirigeants d'une organisation qui demeurent responsables des services ou des activités qui auront été externalisés. C'est ce qu'indique la Banque mondiale dans l'exposé de principes qui concerne l'externalisation, lorsqu'elle dit que pour être concluants, les arrangements d'externalisation doivent aller de pair avec la conviction claire que cette modalité ne libère pas de ses responsabilités le fonctionnaire de la Banque qui est chargé des services ou des activités correspondants : il demeure entièrement comptable de la réalisation, la seule différence étant qu'il a affaire à un entrepreneur et 4 non pas à des fonctionnaires¹⁴.

C. Incidences sur le personnel

47. Le recours à l'externalisation par les organismes des Nations Unies pose un autre problème extrêmement sérieux, celui des incidences préjudiciables que ce choix risque d'avoir sur le personnel. Les fonctionnaires s'inquiètent à juste titre des conséquences éventuelles de cette pratique, mais par ailleurs, de par leur attachement aux idéaux et aux objectifs de l'ONU, ils partagent aussi pour une large part les autres préoccupations abordées plus haut, même lorsque cette situation ne menace pas directement leur propre bien-être. Leurs inquiétudes, tant pour ce qui est de leur situation personnelle que des intérêts du système des Nations Unies tout entier, ont été énoncées dans une note de position détaillée sur l'externalisation présentée par le Syndicat du personnel de New York au Comité de coordination entre l'Administration et le personnel en août 1996. On y indique expressément que le personnel reconnaît la nécessité de recourir à l'externalisation, pour autant que certaines conditions soient remplies¹⁵. La question des répercussions possibles d'une telle initiative n'intéresse pas seulement les fonctionnaires du Secrétariat. De leur côté, certains États Membres jugent qu'il est de leur devoir de protéger les

intérêts légitimes des fonctionnaires qui soit de longue date au service du Secrétariat. Les principaux problèmes qui se posent à cet égard sont exposés dans les paragraphes qui suivent.

48. Suppression d'emplois. C'est souvent pour faire des économies que l'on a pris la décision d'externaliser. Comme les dépenses de personnel constituent une très large part des dépenses totales des organismes des Nations Unies, il y a tout particulièrement lieu de s'inquiéter des suppressions d'emploi que l'externalisation pourrait entraîner : le préjudice que constitue toute perte éventuelle d'emplois donne toujours matière à de vives préoccupations, lesquelles sont aggravées dans le cas des fonctionnaires du système des Nations Unies. En effet, beaucoup d'entre eux seraient pénalisés non seulement par la perte de leur emploi mais aussi en raison du fait qu'ils n'ont pas nécessairement le droit de se faire recruter dans la même localité, voire le même pays, en dehors des organismes du système des Nations Unies.

49. Il ne serait pas réaliste de soutenir que l'externalisation ne prive jamais aucun fonctionnaire de l'emploi qui lui convient au sein de l'organisation, mais il importe assurément de ne ménager aucun effort pour ne pas en arriver là. Les fonctionnaires et leur famille ne devraient pas avoir à subir au premier chef les conséquences de la décision d'externaliser tel ou tel service ou activité. Il est à présumer que les intéressés, ayant accepté de travailler pour un organisme des Nations Unies, ont pris les engagements personnels et fait les investissements qu'exigeait l'exercice de leurs fonctions, en se fondant sur la durée du contrat qu'ils pouvaient raisonnablement escompter.

50. Il peut se faire que les activités à externaliser n'aient été jusque-là exécutées sur place qu'à la suite de décisions de gestion contestables, de sorte que les postes menacés n'auraient en réalité jamais dû être créés. Ou bien encore, il a pu se produire des évolutions techniques ou autres influant sur l'exécution des travaux considérés qui motivent à présent la décision d'externaliser. Les fonctionnaires ne devraient pas avoir à subir les conséquences des erreurs que l'administration a commises dans le passé et auxquelles elle s'efforce maintenant de remédier, ou d'évolutions, techniques ou autres, concernant leur travail sur lesquelles ils n'ont aucune prise. C'est pourquoi, comme il est

recommandé dans le résumé (**Recommandation 5**), les chefs de secrétariat des organisations participantes ne devraient épargner aucun effort pour faire en sorte que le personnel ne subisse pas le contrecoup des décisions d'externaliser certaines activités, notamment en résorbant les emplois par élimination naturelle pour assurer la transition, ou en dispensant aux intéressés une formation dans d'autres domaines d'activité. Lorsqu'il n'y a pas moyen d'éviter des incidences préjudiciables pour le personnel, les chefs de secrétariat devraient définir, pour approbation à l'échelon approprié, des mesures propres à garantir aux fonctionnaires concernés une protection adéquate.

51. Outre les droits et la protection dont jouissent les membres du personnel en application du Règlement et du Statut du personnel, l'administration et les États Membres ont le devoir moral et éthique d'éviter dans toute la mesure du possible de porter préjudice aux fonctionnaires et à leur famille lorsqu'ils prennent la décision d'externaliser. Il ne leur suffira pas de se conformer strictement aux règles existantes : on doit attendre d'eux un surcroît d'effort reposant sur la volonté réelle de protéger les intérêts légitimes du personnel. À cet égard, en septembre 1996, le Sous-Secrétaire général chargé des services de conférence et des services d'appui a donné au personnel l'assurance que dans l'Organisation, «personne n'avais dû cesser ses fonctions du fait de l'externalisation»¹⁶. Il est rassurant de constater qu'en 1995, dans les organisations mentionnées dans le tableau figurant en annexe au présent rapport, une seule cessation de service était à mettre au compte de l'externalisation (à l'OIT).

52. Pour remédier à l'éventualité de la suppression d'emploi pour cause d'externalisation, les organismes devraient être incités à recruter d'anciens membres du personnel en qualité de prestataires de services ou de sous-traitants, sous réserve que les intéressés satisfassent aux mêmes critères que les autres soumissionnaires. Cela présenterait de nombreux avantages pour l'organisme, qui pourrait notamment continuer à tirer parti d'un niveau de compétences et d'expérience dont l'équivalent serait difficile à trouver sur le marché extérieur. Le coût relativement élevé des cessations de service du personnel permanent justifierait que l'on étudie la possibilité d'inaugurer des formules qui soient mutuellement

avantageuses. Par exemple, l'organisation pourrait agir en qualité de coentrepreneur pendant un an ou deux, le temps que les services externalisés soient mis en place, moyennant quoi les fonctionnaires concernés accepteraient de renoncer à leurs indemnités de départ. On devrait se pencher sur les cas où des organisations ont opté pour une solution de cette nature (y compris dans le secteur privé) de manière à déterminer s'il s'agit d'une voie prometteuse pour les organismes des Nations Unies.

53. Accroissement du volume de travail. Un autre motif de préoccupation est l'accroissement éventuel du volume de travail des fonctionnaires, en nombre plus restreint, qui demeurent en poste. C'est ainsi que la note de position susmentionnée sur les questions liées à l'externalisation, établie par le Syndicat du personnel de New York, donne l'exemple d'une division du Secrétariat qui avait réduit le personnel de maintenance pour tirer parti des tarifs temporairement moins onéreux que lui proposait une entreprise extérieure¹⁷. Parallèlement au relèvement des tarifs pratiqués par l'entreprise en question, - phénomène fréquent dont il importe de se prémunir lors de la négociation d'un contrat à l'extérieur - la qualité des services fournis se détériorait progressivement. De ce fait, le personnel restant a dû prendre la relève, ce qui a entraîné une telle augmentation du volume de travail que les activités courantes ont cessé d'être correctement assurées.

54. L'externalisation ayant pour but de transférer à un prestataire extérieur l'exécution d'activités ou de services spécifiques, si cette mesure a pour résultat d'alourdir la charge de travail de ceux qui restent - comme l'illustre le cas cité par le Syndicat du personnel de New York - c'est que le contrat de sous-traitance laisse à désirer. Par exemple, il se peut que le contrat n'énonce pas avec suffisamment de précision ce que l'on attend du prestataire de services, et ne soit pas assorti de clauses de pénalisation suffisantes pour assurer le respect des délais d'exécution, ou qu'il laisse place à ambiguïté en ce qui concerne la définition des besoins auxquels doivent satisfaire l'activité ou le service externalisés. On n'insistera jamais trop sur la nécessité de négocier des contrats précis et détaillés, et d'en suivre la bonne exécution avec toute l'attention voulue. Ainsi, l'accroissement du volume de travail du personnel interne par suite de l'externalisation des activités est effectivement un problème très réel qu'il

importe d'éviter, mais c'est au stade de la négociation et de la gestion des contrats de sous-traitance qu'on devra le régler, car il n'est pas intrinsèquement lié à la pratique de l'externalisation.

55. Atteinte portée à l'image de la fonction publique internationale. Il est à craindre que l'image de la fonction publique internationale ne souffre des mauvais agissements commis par du personnel extérieur. La note de position du Syndicat du personnel de New York sur l'externalisation mentionne à cet égard des cas de harcèlement sexuel, de paiement de rémunérations au rabais et d'actes criminels de la part de prestataires de services travaillant pour les Nations Unies. Il existe le sentiment que le public ne sait pas bien faire la distinction entre la fonction publique internationale et le personnel de sous-traitance, de sorte que les actes fautifs commis par des agents recrutés pour le compte d'organismes des Nations Unies sont imputés aux fonctionnaires internationaux.

56. Aux fins de l'établissement du présent rapport, la question a été examinée avec des représentants du Syndicat du personnel de New York. L'une des questions abordées a été celle des risques liés à l'externalisation des services de sécurité dans les organismes des Nations Unies, qui est déjà pratiqué en plusieurs endroits. Lors des discussions, il a été fait observer que les divers services de sécurité de la ville de New York employaient des personnes placées sous le régime de la libération conditionnelle. On a également mentionné l'exemple des tentatives faites à Nairobi pour recourir à l'externalisation des services de conférence aux fins d'en tirer des bénéfices personnels. On peut aussi évoquer le cas, cité dans un rapport du Bureau des services de contrôle interne, concernant la boutique-cadeaux de l'ONU où l'Organisation n'a pas réussi à remplacer le responsable des irrégularités commises dans la gestion de la boutique, activité qui avait été externalisée¹⁸. Le fait d'associer ce genre d'individus aux travaux effectués pour le système des Nations Unies risque forcément de ternir l'image de la fonction publique internationale.

57. Il importe bien sûr d'éliminer ce type de problème, lequel, là encore, est imputable à la négociation et à la gestion du contrat de sous-traitance et non pas à la pratique de l'externalisation en elle-même. Les contrats

doivent contenir des dispositions assurant des sauvegardes minimales et donnant aux organisations des moyens de contrôle suffisants pour prévenir ou redresser sans délai toutes les situations qui portent préjudice à l'organisme des Nations Unies intéressé et, partant, à l'image de la fonction publique internationale. Même si une activité ou un service sont externalisés, comme indiqué précédemment, c'est l'administration de l'organisme qui doit en dernier ressort rendre compte de l'exécution de ce service ou de cette activité et doit se voir reconnaître le droit aux termes du contrat d'assumer cette responsabilité, ce qui suppose par ailleurs qu'elle ait la volonté et les moyens d'exercer ce droit. Il pourrait y avoir lieu dans certains cas d'exiger du prestataire de services qu'il dépose en banque des fonds qui serviraient de garantie s'il doit verser des indemnités, voire l'astreindre au paiement d'amendes supplémentaires en cas de perte ou de dommage causé par ses employés.

58. Suppression ou réduction des stages de formation ou de recyclage à l'intention du personnel. Dans la mesure où des services ou activités sont externalisés, il n'y aura plus lieu de pousser aussi loin la formation du personnel permanent affecté auxdits services ou activités. On peut donc craindre que l'externalisation ne diminue les possibilités de formation offertes au personnel permanent. Toutefois, pour éviter que le personnel touché par la décision d'externaliser ne soit pénalisé, l'administration devrait chaque fois que possible offrir aux intéressés des possibilités de formation leur permettant de se réorienter vers d'autres domaines d'activité où l'organisation a besoin d'effectifs plus étoffés. Ainsi, si l'on veut appliquer une politique d'externalisation judicieuse, il faudra renforcer, et non pas diminuer, les possibilités de formation offertes aux fonctionnaires considérés.

59. En outre, comme on l'a relevé précédemment, il faudrait garder au service de l'organisation un nombre suffisant de fonctionnaires ayant les compétences voulues pour gérer et superviser les contrats relatifs à l'externalisation de certaines activités ou de certains services. Selon la remarque faite par un fonctionnaire de l'ONU, le personnel passerait ainsi "moins de temps derrière les rames et davantage à la barre". Ainsi, par suite du recours à l'externalisation, il pourrait s'avérer nécessaire d'intensifier la formation dispensée aux quelques personnes chargées desdits services ou activités.

On citera comme exemple de type de programme de formation particulièrement approprié la formation à la gestion des achats mise en place par le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets et le PNUD¹⁹. Le Centre international de formation de l'Organisation internationale du Travail (Centre de Turin) organise des ateliers de formation à la gestion des achats, aux directives de la Banque mondiale en matière de passation des marchés et aux commandes publiques pour les projets de développement, qui s'adressent surtout au personnel auquel on confie de plus en plus largement la responsabilité de la gestion et du contrôle des contrats d'achat.

60. Démoralisation du personnel dans toute l'organisation. L'un des dangers les plus graves qui guettent une organisation durant la phase où elle s'apprête à recourir de plus en plus à l'externalisation est la démoralisation de tout son personnel. Une telle situation risque à terme d'être lourde de conséquences sur la productivité, et ce bien au-delà de la sphère des activités ou des services externalisés. Toutefois, le problème ne tient pas tant à l'externalisation en soi qu'à la manière dont l'administration de l'organisation concernée applique une telle pratique.

61. Pour prévenir ce danger, il est essentiel qu'à bref délai, l'administration porte en toute franchise à la connaissance du personnel les projets d'externalisation et lui indique sans détour les incidences - positives ou préjudiciables - auxquelles on peut s'attendre. Tant que les projets d'externalisation seront livrés à la rumeur, nombreux seront les fonctionnaires qui se sentent menacés, même si l'externalisation ne les concerne pas directement, et leurs inquiétudes seront dans bien des cas disproportionnées. Si une telle situation devait se prolonger, cela ne manquerait pas d'avoir des effets déplorables sur le moral des fonctionnaires de toute l'organisation. Il importe en particulier d'informer au mieux les fonctionnaires réellement touchés, et ce dès que possible, afin qu'ils puissent prendre des dispositions pour assurer leur avenir et qu'ils ne s'exagèrent pas leurs motifs à inquiétude. Une transition bien gérée vers l'externalisation devrait permettre au personnel concerné d'en tirer quelque bénéfice individuel, par exemple sous forme de nouvelles perspectives de carrière, au lieu d'y voir uniquement une source de menaces et de problèmes. En tout état de cause, cela ne pourra qu'avoir un impact positif sur le moral des

autres fonctionnaires s'il leur est donné de constater que ceux qui sont touchés par l'externalisation sont traités avec respect et considération, dans un réel esprit d'ouverture.

62. En fait, l'externalisation peut avoir des aspects très positifs qui devraient rejaillir favorablement sur le moral du personnel. Qui externalise avec succès crée des conditions de saine compétitivité et met en oeuvre des techniques de pointe et des méthodes de travail actualisées propres à stimuler le personnel. Les fonctionnaires ne peuvent que bénéficier de l'interaction plus étroite que l'externalisation instaure avec les prestataires de services extérieurs, une telle situation leur offrant davantage de possibilités d'accès aux techniques modernes et aux nouveaux modes de gestion. Ils ont aussi davantage l'occasion d'actualiser leurs compétences professionnelles, ce qui leur donne une plus grande mobilité. Il y a ainsi de meilleures chances pour qu'ils n'éprouvent pas le sentiment d'être bloqués dans un même emploi pour le restant de leur carrière.

63. Ainsi, s'agissant des incidences de l'externalisation, ce qui apparaît clairement est la nécessité pour l'administration d'agir en concertation étroite et régulière avec le personnel. Il est absolument essentiel de dissiper autant que faire se peut inquiétudes, préoccupations et malentendus. Par ailleurs, l'existence de consultations étroites avec le personnel peut s'avérer précieuse lorsqu'il faut prendre des décisions concernant l'externalisation et assurer le contrôle des services et activités confiés à des organismes extérieurs.

IV. NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE D'EXTERNALISATION

64. Alors que l'externalisation a été utilisée par les futurs organismes des Nations Unies avant même que l'ONU ne soit créée, pourquoi a-t-on besoin d'une politique dans ce domaine? Parce qu'une pratique qui ne s'inscrit pas dans le cadre d'une politique générale est source de risques et de problèmes qui sinon pourraient être évités. En outre, l'existence d'une politique permet de mieux exploiter les avantages potentiels de l'externalisation. Le présent chapitre examine ces questions et décrit les éléments fondamentaux d'une politique d'externalisation.

A. Risques et problèmes liés à l'absence de politique

65. Dans l'aperçu général qui figure au chapitre II, on a noté qu'il n'existait pas actuellement d'infrastructure institutionnelle adéquate pour la gestion de l'externalisation. Or, en l'absence de politique explicite, on ne dispose d'aucune base réelle sur laquelle établir l'infrastructure nécessaire. Il ne s'agirait pas de recruter du personnel supplémentaire mais de définir des principes directeurs, des normes et des Procédures générales et surtout de faire en sorte que le personnel concerné ait à la fois l'expérience et les connaissances nécessaires dans ce domaine. Les principaux problèmes résultant de l'absence de politique générale sont décrits ci-après.

66. Manque de transparence. La première fonction d'une telle politique est d'améliorer la transparence d'une pratique qui est de plus en plus utilisée dans l'ensemble du système sans être explicitement reconnue. L'externalisation, et ses objectifs, deviendraient plus clairs aussi bien pour les États Membres que pour les fonctionnaires. Cela permettrait aussi de mieux contrôler l'emploi des fonds puisque les États Membres disposeraient d'une base de référence fiable pour déterminer si l'externalisation est mise en oeuvre de manière adéquate.

67. Repartir de zéro à chaque fois. Le rapport sur les activités du Bureau des services de contrôle interne souligne que l'absence de directives a conduit à adopter des démarches disparates dans les différents secteurs de l'Organisation, "ce qui a eu un effet déterminant sur le coût des services aussi bien que sur leur qualité"²⁰. Comme il n'existe pas d'infrastructure de base, chaque fois qu'une externalisation est envisageable, l'organisation doit repartir de zéro, c'est-à-dire élaborer des normes et procédures avant de pouvoir prendre la décision d'externaliser, rédiger le contrat, lancer des appels d'offres et choisir parmi les soumissionnaires, gérer l'exécution du contrat, y compris l'évaluation du produit reçu, et par la suite décider de lancer un nouvel appel d'offres ou de renouveler le contrat. Sans parler de la perte de temps et d'énergie, cette façon de faire empêche d'acquérir de l'expérience et d'éviter la répétition des erreurs.

68. Des environnements différents. De par leur caractère international, les organismes du système des Nations Unies sont appelés à travailler dans des environnements très différents comportant des risques et des problèmes particuliers qui exigent des précautions appropriées. S'il est vrai que le recours à l'externalisation dépend beaucoup de la situation locale, l'existence d'une politique établie en la matière aiderait à fixer les normes et les directives susceptibles d'assurer à l'ensemble la cohérence nécessaire.

69. Obstacles à la coordination et à l'échange de données d'expérience avec les autres organisations. Le dernier chapitre du présent rapport décrit les avantages de la coordination et de l'échange de données d'expérience avec les autres organisations en matière d'externalisation. Or, en l'absence de politique et d'infrastructure institutionnelle, il est très difficile de savoir sur quels points doit porter la coordination et qui doit s'en charger.

70. Inquiétude ou méfiance de la part des fonctionnaires et des États Membres. La question de l'externalisation peut susciter des controverses parmi les fonctionnaires et les États Membres en raison des problèmes qu'elle pose (voir le chapitre II). La gravité de ces controverses et l'inquiétude ou la méfiance qui en résulte chez les fonctionnaires et les États Membres sont imputables du moins en partie à l'incertitude qui entoure cette question. En dissipant cette incertitude, une politique explicite contribuerait à désamorcer les discussions inutiles. Certaines propositions pourraient encore susciter des polémiques mais du moins elles concernaient des préoccupations réelles. On éviterait ainsi la propagation d'un sentiment généralisé d'inquiétude et de méfiance qui ne peut que nuire à la productivité et freiner les États Membres dans leur désir de coopérer en vue d'atteindre les objectifs de l'organisation.

71. Augmentation du nombre et de la gravité des problèmes potentiels liés à l'externalisation. Les problèmes potentiels liés à l'externalisation ont été identifiés au chapitre III. Ces problèmes importants peuvent et doivent être examinés mais cela est d'autant plus difficile qu'il n'existe pas de politique explicite. La méthode actuelle qui procède au cas par cas peut être décrite comme suit : pas de critères reconnus pour identifier les activités ou services susceptibles d'être

externalisés en respectant le caractère international des organisations; pas de personnel confirmé ayant les compétences particulières et la mémoire institutionnelle suffisantes pour gérer et contrôler les activités et services externalisés; pas de normes et de procédures visant à protéger les fonctionnaires des répercussions négatives éventuelles de l'externalisation.

72. Exposition injustifiée du personnel à des situations de risque. Les fonctionnaires ne devraient pas avoir à prendre des décisions sans s'appuyer sur une politique explicite. Compte tenu des controverses que suscite l'externalisation, une telle politique est particulièrement nécessaire pour assurer au personnel la protection auquel il a droit.

73. L'externalisation considérée comme une solution de fortune. S'il n'existe pas de réelle politique en ce domaine, l'externalisation risque d'être utilisée au coup par coup sous la pression des circonstances. Comme on le verra plus loin, cette approche ne permet pas d'en exploiter toutes les possibilités.

B. Utilité d'une politique d'externalisation

74. L'adoption d'une politique d'externalisation permet un emploi rationnel qui évite les problèmes et les risques et contribue à en retirer tous les avantages potentiels. Autrement dit, l'attitude passive trop répandue parmi les organismes des Nations Unies, qui consiste à recourir à l'externalisation comme une solution ponctuelle, doit être remplacée par une stratégie dynamique et positive. Les organisations du système des Nations Unies ont besoin d'une politique explicite pour accueillir favorablement le défi de l'externalisation.

75. Contribuer à une amélioration durable. Les organismes des Nations Unies sont confrontés aujourd'hui, comme à d'autres reprises dans le passé, à des demandes insistantes de réforme. Les réformes tendent à être considérées comme une amélioration limitée dans le temps même si elle est souvent de vaste portée. Celles dont l'effet se poursuit présentent une supériorité évidente. Une politique qui modifie l'attitude vis-à-vis de l'externalisation pourrait contribuer à instituer un processus de réforme continu.

76. Pour qu'une réforme se traduise par une amélioration continue, des incitations doivent être

intégrées dans la culture d'entreprise de l'organisation. C'est ce que réaliserait une politique d'externalisation en conduisant à se préoccuper du rapport coût-efficacité et en introduisant des pratiques innovantes. Dans une situation régie par les lois du marché, la concurrence qui en résulterait encouragerait aussi bien les responsables que le personnel à chercher les moyens de maintenir l'efficacité en réduisant les coûts, autrement dit à trouver des solutions novatrices. Une politique d'externalisation fondée sur des bases solides serait un facteur permanent d'évolution positive dans les organisations des Nations Unies.

77. Mettre l'accent sur les besoins, les solutions et la qualité. Dans une situation de marché, on est amené à se poser plusieurs questions : cette activité ou ce service sont-ils indispensables, quelles sont les différentes solutions possibles et leurs incidences financières, quel niveau de qualité est réellement nécessaire dans ce cas précis? Comme il est noté dans une étude de l'Economic Intelligence Unit (EIU), "faire exécuter une tâche par une fonction interne, apparemment sans contrepartie, est une chose; la faire exécuter par un fournisseur qui se fera payer est tout autre chose"²¹.

78. Se préoccuper des utilisateurs. En termes d'efficacité, une conception dynamique de l'externalisation a un autre avantage, elle conduit à mieux répondre aux besoins de l'utilisateur ou du client. Étant donné que les fonctions internes ont un caractère monopolistique, trop de responsables se soucient plus de conserver leur pouvoir que de satisfaire les utilisateurs. Mis en concurrence avec des fournisseurs extérieurs, ils sont alors amenés à améliorer la qualité, l'exécution et le coût de leurs prestations²². Si la concurrence s'exerce en permanence, le souci des besoins des usagers deviendra lui aussi constant.

79. Suivre les meilleures pratiques. Une organisation risque de se replier sur elle-même dans une sorte d'inertie quand les fonctions sont exécutées systématiquement par les services internes. S'efforcer sciemment d'envisager la solution de l'externalisation aide à surmonter ce handicap. La perspective de la concurrence incite les responsables et le personnel à rechercher constamment l'innovation, ce qui est indispensable pour qu'une organisation se tienne au courant des meilleurs pratiques et en tire tout le profit possible.

80. Faciliter le changement À ce propos, l'externalisation peut donner à une organisation la souplesse nécessaire pour s'adapter aux changements et avoir accès à certaines compétences afin de répondre aux nouveaux besoins en matière de croissance. L'organisation n'a plus à maintenir à grands frais des compétences qui étaient adaptées à une situation antérieure : elle peut réaffecter ses ressources en fonction des 23 compétences dont elle a besoin dans l'immédiat²³.

C. Éléments d'une politique d'externalisation

81. Il convient de rappeler ici un point capital qui a été souligné dans l'introduction du présent rapport. Lorsqu'on demande une politique explicite d'externalisation, il ne s'agit nullement de préjuger qu'une activité ou un service donnés devront être externalisés. Une politique n'est pas synonyme d'externalisation systématique. Son principal intérêt tient aux avantages potentiels de la concurrence qui s'instaure lorsqu'on envisage activement l'externalisation comme une solution possible.

82. Les modalités de cette concurrence dépendraient de la nature de l'activité ou du service considérés et de l'intérêt qu'aurait l'organisation à envisager leur externalisation. Le coût serait un facteur important mais certainement pas le seul et il ne serait pas nécessairement prédominant²⁴. D'autres facteurs pourraient être pris en considération : existence des compétences nécessaires, aptitude à contrôler les coûts, amélioration de la qualité du produit, accès aux technologies et connaissances techniques les plus récentes, souplesse d'adaptation.

83. Dans chaque cas, le personnel interne pourrait être jugé plus apte à continuer de fournir le service considéré. En outre, les responsables pourraient décider d'envisager de recruter ou de réaffecter du personnel pour remplacer le fournisseur extérieur au moment du renouvellement d'un contrat externalisé. Le personnel interne doit alors démontrer qu'il est capable d'exécuter le service ou l'activité mieux que le fournisseur extérieur, par exemple parce qu'il a amélioré sa productivité. Une telle amélioration permet souvent de réaliser jusqu'à 30% d'économies dans les administrations nationales.²⁵ Indépendamment du résultat, c'est-à-dire que ce soit le personnel interne ou un

fournisseur extérieur ou encore une quelconque combinaison des deux qui l'emporte, l'organisation y gagne une meilleure efficacité par rapport à ses coûts du seul fait de la mise en concurrence.

84. À cet égard, le document directif de la Banque mondiale sur l'externalisation propose d'utiliser le mot "sourcing" qu'il définit comme "un terme neutre couvrant toutes les sources de fourniture de produits et de services, y compris les solutions internes, externalisées et tous les autres arrangements intermédiaire"²⁶. L'un des éléments de la politique d'externalisation suggérés par cette institution est que l'externalisation soit considérée comme une option parmi d'autres dans le contexte plus large du "sourcing"²⁷. Dès lors, on comprend mieux que la bonne solution n'est pas nécessairement d'externaliser mais de mettre à profit la situation de concurrence liée à l'externalisation.

85. Comme il est demandé dans la **Recommandation 1** du Résumé analytique, les principaux éléments d'une politique d'externalisation - qui devrait être élaborée par chaque chef de secrétariat pour approbation au niveau approprié selon les méthodes de travail de chaque organisation - seraient les suivants :

- (1) Une déclaration par laquelle l'organisation s'engage à recourir à l'externalisation pour améliorer le rapport coût-efficacité de ses activités d'administration et d'appui et de ses activités de fond;
- (2) Des critères permettant de déterminer quelles activités actuelles ou futures seraient externalisables;
- (3) Des mesures destinées à faire en sorte que l'externalisation respecte le caractère international de l'organisation.

86. Cette politique pourrait s'accompagner de dispositions visant à accorder, dans des proportions à déterminer, un traitement préférentiel aux soumissionnaires des pays les moins avancés, notamment d'Afrique, pour l'adjudication des contrats. La notion de traitement préférentiel des pays défavorisés est appliquée par le PNUD, le HCR et le FNUAP dans leurs procédures d'achat. Ces organismes prévoient une certaine marge d'augmentation des prix pour les services fournis et les biens produits sur place

afin de favoriser l'exécution de projets dans les pays en développement.

87. Compte tenu de l'Initiative spéciale du système des Nations Unies pour l'Afrique, les organismes des Nations Unies pourraient souhaiter inclure dans leur politique d'externalisation une disposition visant à accepter les soumissions de fournisseurs locaux (c'est-à-dire de sociétés qui emploient surtout de la main-d'oeuvre africaine ou qui appartiennent à des Africains) même lorsque ces offres dépassent celles d'autres fournisseurs, dans des limites spécifiées (par exemple, de 10 à 15%). Il serait toutefois précisé que la qualité des biens et la fiabilité des services fournis devraient être conformes en tous points aux normes établies par les organisations. Il pourrait aussi être nécessaire de modifier les règlements financiers, par exemple, la règle 110.21 du Règlement financier et des Règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies. Cette exception aurait pour but de véhiculer un message, aussi symbolique et modeste soit-il, à savoir que les organismes des Nations Unies appuient les mesures en faveur du redressement économique de l'Afrique.

88. Pour mettre en oeuvre cette politique, selon les indications données dans le Résumé analytique (**Recommandation 2**), les chefs de secrétariat des organisations participantes devraient élaborer, pour approbation au niveau approprié, des règles et/ou procédures administratives destinées notamment à :

(1) Indiquer comment appliquer les critères approuvés pour déterminer si une activité ou un service devrait être externalisé;

(2) Faire en sorte que l'organisation assure correctement la surveillance, l'évaluation et le contrôle de la gestion des activités externalisées;

(3) Améliorer les méthodes de détermination du coût de revient afin de disposer d'éléments plus fiables pour juger des avantages de l'externalisation dans chaque cas particuliers²⁸.

89. Il va sans dire qu'une application juste et efficace de cette politique suppose que l'on s'engage à garantir des conditions de libre concurrence à toutes les parties concernées. Chacun doit disposer d'informations détaillées et

avoir accès sans restriction aux appels d'offres pour tous les contrats de fourniture de biens et de services.

90. Il serait très utile que le personnel participe activement à la définition des politiques et des règles d'externalisation et qu'il soit consulté à tous les stades importants de cette opération. Cette participation peut être riche d'enseignements et le soutien actif d'une telle politique par le personnel est indispensable au succès de sa mise en oeuvre.

V. CONDITIONS DE RÉUSSITE DE L'EXPLOITATION DES POSSIBILITÉS OFFERTES PAR L'EXTERNALISATION EN TANT QU'IMPÉRATIF DE COMPÉTITIVITÉ

91. S'il est bon de formuler une politique et d'en obtenir l'approbation, ce qui compte vraiment est de la rendre opérante. C'est particulièrement délicat à réaliser dans le cas de l'exploitation des possibilités offertes par l'externalisation, en raison de la controverse qui entoure la question. Quatre conseils pratiques peuvent aider à améliorer les chances de succès :

(1) Le passage à la phase active doit se faire aussi rapidement que possible et s'accompagner d'un maximum de communication;

(2) Il faut désigner un "facilitateur" de rang élevé, chargé de veiller à ce que la politique soit mise en oeuvre de façon complète et bien orchestrée;

(3) Il faudrait que les organismes des Nations Unies mettent sur pied et utilisent des dispositifs leur permettant de coordonner leur action en matière d'externalisation et d'en partager les enseignements;

(4) Il conviendrait de prévoir d'examiner et d'évaluer la mise en oeuvre de la politique trois ans après son approbation.

A. Rapidité de la transition et communication

92. La façon dont est géré le passage à la phase active est d'une importance critique pour la réussite de la politique d'externalisation. Si l'opération est mal conduite, non seulement la

politique aura peu de chances de réussir mais le moral du personnel sera gravement atteint, ce dont il mettra longtemps à se remettre et dont on imagine facilement les répercussions sur la productivité de l'organisation.

93. Dans son étude susmentionnée sur l'externalisation, l'Economic Intelligence Unit a noté ceci : "On a tendance à s'attacher surtout aux problèmes techniques, mais c'est des problèmes humains que dépendra dans une large mesure le succès ou l'échec de l'action menée en matière d'externalisation"²⁹. This is an especially important point for organizations of the United Nations system since their predominant resource is people.

94. Dans le même rapport, on trouve la mise en garde suivante : "Il importe de ne pas oublier que chacun des membres du personnel s'intéressera de près à la manière dont la direction traite ses collègues. Il faut absolument que la direction fasse preuve d'équité et d'honnêteté vis-à-vis de tous les intéressés". D'où l'importance critique de la communication et le fait que tous les salariés de l'entreprise "doivent bien comprendre pourquoi telle ou telle fonction est externalisée et quelles sont les incidences de cette décision sur les différents salariés".

95. Sur la question de savoir quand et à quelles couches de personnel il convient de divulguer que l'on procède à une analyse des possibilités d'externalisation, il ressort de l'étude que les avis sont partagés - mais il semblerait que la réponse dépende essentiellement de "la culture d'entreprise propre à la société". Les uns craignent de s'attirer des ennuis en mettant trop de personnes au courant trop tôt, les autres font valoir au contraire qu'il est impossible de maintenir secrète une telle éventualité et qu'il vaut donc mieux jouer la transparence et annoncer la chose "d'emblée et sans ambages". La deuxième solution est manifestement la meilleure pour les organismes des Nations Unies, où les secrets s'évaporent rapidement.

96. Certes, la transition est une période difficile qui comporte des risques - mais, bien menée, elle peut avoir un effet positif sur le moral de ceux qui restent, à condition qu'ils aient l'impression d'avoir été traités équitablement. On peut supposer que ce résultat a plus de chances d'être obtenu par une organisation qui s'est dotée d'une politique explicitement formulée en matière

d'externalisation.

B. Le rôle du "facilitateur"

97. Le recours à l'externalisation est courant dans tout le système des Nations Unies, mais aucune des organisations n'a désigné un responsable chargé explicitement de superviser ce qui se fait en la matière et d'y apporter son concours. Il est vrai qu'en l'absence d'une politique explicitement formulée il n'y a pas de raison de confier à quiconque de telles responsabilités.

98. Une fois approuvée, comme il est recommandé dans le présent rapport, une politique régissant le recours à l'externalisation, la mise en oeuvre de cette politique gagne beaucoup en efficacité si quelqu'un est chargé de la superviser. On peut même dire que la politique a peu de chances de porter tous ses fruits si une telle responsabilité n'est pas confiée à un fonctionnaire de haut rang. Celui-ci peut y consacrer ou non la totalité de son temps : cela dépend de l'organisation et plus particulièrement de sa taille, ainsi que du type d'externalisation pratiqué.

99. En confiant cette responsabilité à un fonctionnaire, il importe cependant d'éviter de faire de l'intéressé un "Monsieur externalisation" qui ne serait qu'un rouage administratif supplémentaire risquant de gêner les unités opérationnelles dans leur travail. Il faut toujours se rappeler qu'une organisation ne doit voir en l'externalisation qu'un moyen et non une fin en soi.

100. Comme il est indiqué dans la **Recommandation 3** du résumé analytique, les chefs de secrétariat des organisations participantes devraient énoncer, pour approbation au niveau approprié, les modifications à apporter à la structure ou au mode de fonctionnement de leur secrétariat afin de rendre plus facile et plus probable la meilleure exploitation possible des potentialités de l'externalisation en tant qu'impératif de compétitivité.

101. Ce faisant, ils devraient songer sérieusement à s'inspirer d'un excellent exemple dont le temps a confirmé la valeur, celui d'un poste créé au CERN. Dès 1989, celui-ci a eu pour politique de concentrer son personnel sur ce que l'on considère maintenant comme ses

activités "de base", en confiant les autres activités à des entreprises ou organisations spécialisées³⁰. On y a créé le poste de responsable des services industriels, qui équivalait à celui de "facilitateur" de l'externalisation. Le titulaire de ce poste, qui occupe un rang très élevé dans la hiérarchie du CERN et qui est un scientifique extrêmement respecté, dit que son rôle est de convaincre les responsables de projets ou d'activités d'envisager activement de recourir à l'externalisation, et de les aider à en voir les avantages. Il le fait notamment en proposant de nouvelles idées et de nouvelles façons de voir l'externalisation, en concevant de nouvelles manières d'aborder la question des fonctions et activités que le CERN pourrait entreprendre grâce à l'externalisation, en facilitant les contacts avec l'industrie et en trouvant des solutions aux difficultés qui pourraient sembler exclure le recours à l'externalisation. Il pense qu'il faut que les directeurs des divisions auxquelles il s'adresse aient l'impression que le "service" qu'il fournit confère une valeur ajoutée à leur fonction et à leurs responsabilités.

102. Le fait est que ses attributions officielles vont bien au-delà de la persuasion et de l'incitation; par exemple, il a le pouvoir de décider du type d'activités à externaliser, de juger si un contrat de louage de services est opportun et d'en établir la forme, et de fixer les critères de sélection des entreprises. En même temps qu'il exerce ces responsabilités, il préside le Comité des services industriels, qui réunit des représentants de toutes les divisions utilisatrices et des services administratifs concernés. Le plus important, en ce qui concerne ses attributions officielles, est sans doute qu'il a accès directement au Directeur de l'administration, en dehors des circuits hiérarchiques normaux où se situent les chefs de division dont la coopération conditionne le sort de ses initiatives en matière d'externalisation.

103. Il n'en reste pas moins que le pouvoir dont dispose officiellement le Responsable des services industriels ne pèserait pas grand-chose si l'intéressé se montrait incapable de persuader les chefs de division, qui ont la responsabilité des projets et des activités, de recourir à l'externalisation. Même le fait d'avoir le droit de s'adresser directement au Directeur de l'administration -les chefs de division savent qu'il faut prendre le "facilitateur" au sérieux - ne suffirait pas.

104. L'exemple du CERN mérite incontestablement d'être examiné de près. Il faut cependant, si on décide de s'en inspirer, tenir compte de l'importance relative de l'efficacité personnelle de l'individu par rapport à ses attributions officielles. Si tant est que le mandat confié au titulaire du poste doit lui conférer une autorité suffisante, notamment en le plaçant dans une situation stratégique dans l'organigramme du secrétariat, il paraît certain qu'un "facilitateur" devrait avoir plus d'efficacité qu'un "Monsieur externalisation". On pourra étudier la possibilité de créer ce poste dans chacun des organismes des Nations Unies en se rappelant qu'une recommandation analogue a été formulée par le Bureau des services de contrôle interne dans son rapport sur l'externalisation³¹.

C. Une coordination plus étroite grâce à la mise en commun de l'information et à des opérations conjointes

105. L'externalisation est une des activités qui se prêteraient à une bonne coordination entre les organismes des Nations Unies. Dans un rapport antérieur³², le Corps commun d'inspection a fait observer que la coordination entre organismes des Nations Unies donnait de bons résultats lorsqu'on sentait que des intérêts communs étaient en jeu - ce qui serait le cas de l'externalisation, pour laquelle les avantages de la coordination sont évidents. Cependant, comme on l'a noté plus haut (chap. IV A), la coordination peut être rendue difficile par l'absence d'une politique d'externalisation explicitement formulée et d'une infrastructure institutionnelle destinée à gérer cette activité, car on ne saurait pas très bien ce qui doit être coordonné ni qui doit susciter la coordination.

106. Une telle coordination s'appuierait sur un excellent fondement juridique. Les accords régissant les relations entre l'ONU et les institutions spécialisées, de même qu'un certain nombre d'accords liant des institutions spécialisées entre elles, comportent une clause type relative à la coopération et à l'échange d'informations, notamment pour ce qui est des questions administratives, qui s'applique indiscutablement aux activités relatives à l'externalisation.

107. Lors de récentes sessions, le Comité consultatif pour les questions administratives (finances et budget) a examiné, au titre d'un point

de son ordre du jour concernant l'amélioration de la productivité, des questions telles que les dispositions concernant l'organisation des voyages, la mise au point de systèmes d'information, la vérification des comptes et les services de conférence, ce qui a donné lieu à des échanges d'informations sur l'externalisation. Il reste néanmoins qu'il serait utile que des mesures plus ciblées soient prises en la matière à l'échelon interinstitutions.

108. C'est pourquoi il est préconisé dans la **Recommandation 6** du résumé analytique que l'Assemblée générale prie le CAC de faire appel au mécanisme qui est à sa disposition, c'est-à-dire au CCQA (FB), pour pousser les organismes des Nations Unies à mieux se coordonner dans le domaine de l'externalisation - ce qu'il pourrait faire en élaborant une définition de l'externalisation applicable à l'échelle du système, en engageant les organismes à mieux partager l'information et en étudiant les possibilités d'action conjointe en la matière³³. Voici quelques exemples de types d'information qu'il pourrait être avantageux de mettre en commun :

- Fichiers d'entreprises compétentes dans différents domaines, comportant une évaluation des prestations afin d'éviter que les mauvais éléments soient remis dans le circuit;
- Bases de données sur les prix pratiqués par différentes entreprises pour différents services;
- Méthodes de détermination du coût de revient, telles que celles adoptées par l'UIT et l'UPU;
- Méthodes d'analyse coûts-avantages permettant de comparer les prix de revient et la qualité des résultats selon que des tâches sont externalisées ou que l'on continue de les exécuter à l'intérieur de l'organisation, ainsi que des exemples de telles analyses pouvant présenter un intérêt général;
- Marchés types formulés en termes génériques, concernant des emplois ou des activités communs à la plupart des organismes des Nations Unies, à n'utiliser qu'après les avoir minutieusement examinés et adaptés;

- Procédures régissant la formulation des marchés, et schémas de présentation possibles;
- Exposés d'opérations d'externalisation, montrant concrètement comment on a paré aux risques et fait face aux problèmes.

109. Voici quelques exemples d'initiatives conjointes qui paraîtraient prometteuses :

- Élaboration de définitions et d'une terminologie communes pour ce qui concerne l'externalisation, afin de faciliter et de rendre plus efficaces le partage d'informations, les analyses comparatives et les autres initiatives communes;
- Marchés groupés permettant de réaliser des économies d'échelle et d'être en meilleure position de force dans les négociations;
- Séminaires de formation sur les différents aspects de l'externalisation.

D. Examen et évaluation de la mise en oeuvre

110. Pour faire en sorte qu'une politique aboutisse et s'assurer que son application permet d'atteindre les objectifs que visaient les États Membres lorsqu'ils l'ont approuvée, il faut 1) que le secrétariat concerné en rende compte correctement et en toute transparence à tous les stades de la mise en oeuvre; 2) que l'on procède, dès que la politique a été en application depuis assez longtemps pour que cela ait un sens, à un examen et à une évaluation approfondis et minutieusement préparés.

111. Selon la **Recommandation 4** du résumé analytique, les chefs de secrétariat des organisations participantes devraient veiller à ce que l'information sur l'utilisation de l'externalisation qui figure dans les documents relatifs à leurs projets de budget ou à l'exécution de leurs budgets soit complète et transparente. Comme il a déjà été indiqué, c'est là une condition essentielle pour que les États Membres disposent des éléments sans lesquels ils ne pourraient pas exercer un jugement averti sur l'efficacité de la mise en oeuvre de la politique.

112. Enfin, et c'est le plus important, la **Recommandation 7** du résumé analytique prévoit que les organes délibérants de toutes les organisations décident d'examiner et d'évaluer la mise en oeuvre de leur politique d'externalisation trois ans après l'avoir adoptée. À cet effet, les chefs de secrétariat seraient priés de présenter un rapport sur la question, où ils indiqueraient notamment les économies réalisées, les avantages obtenus, les problèmes particuliers qui ont été rencontrés et les solutions qu'on a tenté d'y apporter, et où ils proposeraient des améliorations à apporter à la politique. Trois années devraient suffire pour acquérir une expérience sur laquelle puissent raisonnablement se fonder une telle analyse et une telle évaluation; d'autre part, dans ce délai les pratiques ne devraient pas encore s'être figées au point qu'on ne puisse y apporter sans trop de difficulté les aménagements nécessaires.

113. En raison des controverses qui entourent la question de l'externalisation, les organes délibérants peuvent avoir tendance à tomber dans la microgestion lorsqu'il s'agit de surveiller la mise en oeuvre de la politique. C'est pour lutter contre cette tendance qu'il est préconisé de fixer à l'avance la date de l'examen et de l'évaluation de la politique approuvée. Pour que celle-ci réussisse, surtout compte tenu de ce qu'elle risque de provoquer une boucliers, il faudrait que les organes délibérants entretiennent avec les chefs de secrétariat des relations marquées par la confiance et la transparence. Les premiers

doivent faire confiance aux seconds pour agir avec discernement lorsqu'ils étudieront différentes mesures adaptées à la situation que se dégagera. Les chefs de secrétariat, quant à eux, doivent comprendre qu'un jour ou l'autre ils seront tenus responsables de ce qu'ils auront décidé de faire ou de ne pas faire.

114. Il est recommandé dans le présent rapport de prier chaque chef de secrétariat d'établir, pour approbation au niveau approprié, un énoncé détaillé de la politique que compte suivre son organisation en matière d'externalisation. C'est ensuite au chef de secrétariat qu'imcomberait la responsabilité de la mise en oeuvre de cette politique. Au bout de trois ans, il devrait présenter à l'organe délibérant compétent, pour examen et évaluation, un rapport détaillé sur cette mise en oeuvre. Ainsi, il jouirait de la liberté de décision voulue pour agir avec efficacité aux stades de la conception et de la mise en oeuvre de la politique, tout en étant pleinement responsable de son action.

115. En tirant profit des responsabilités offertes par l'externalisation en tant qu'impératif de compétitivité, les organismes des Nations Unies progresseraient sur la voie d'une plus grande efficacité, comme l'exigent les besoins croissant et les attentes de plus en plus considérables auxquels ils doivent répondre.

ENQUÊTE SUR L'EXTERNALISATION DANS LES ORGANISMES DES NATIONS UNIES RÉALISÉE PAR LE CCI EN 1995
(Chiffres arrondis au millier de dollars aux États-Unis le plus proche)

	A. ONU, institutions spécialisées et AIEA														B. Fonds et programmes opérationnels**							
	UN	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS (siège)	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	AIEA	TOTAL	UNICEF	PNUD	FNUAP	PAM	HCR	TOTAL		
1 Montant total des ressources*	2,257,502	372,332	579,000	355,645	52,578	769,096	32,719	141,636	142,297	40,553	103,165	225,516	343,926	5,415,965	2,002,790	2,764,009	469,000	1,201,661	1,142,949	7,580,408		
Budget ordinaire		233,255	337,000	227,745	52,578	411,051	29,488	132,861	104,478	27,084	98,984	99,449	211,577	1,965,550								
Ressources extrabudgétaires		139,077	242,000	127,900	Néant	358,046	3,231	8,775	37,819	13,469	4,181	126,067	132,349	1,192,913								
2 Montant affectés à l'externalisation en 1995***		6,594	n.d.	3,586	396	2,500	2,414	8,454	n.d.	4,016	27,019	15,092	2,907	72,978	n.d.	4,876	206,200	8,311	535,400	754,787		
Budget ordinaire		6,594	n.d.	3,586	396	2,500	1,724	6,256	n.d.	4,016	25,932	15,092	1,877	67,973								
Ressources extrabudgétaires		Néant	n.d.	Néant	Néant	Néant	690	2,198	n.d.	Néant	1,087	Néant	1,030	5,005								
3 Répartition des montants affectés en 1995																						
Siège		100%	n.d.	100%	100%	100%	100%	s.o.	n.d.	100%	100%	n.d.	65%		n.d.	72%	0%	100%	n.d.			
Hors siège		0%	n.d.	n.d.	s.o.	n.d.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	n.d.	35%		n.d.	28%	100%	0%	n.d.			
4 Effectif total en 1995		2,404	4,653	2,431	736	4,143	208	786	304	316	627	1,082	1,753	19,443	7,517	5,512	924	1,968	5,423	21,344		
Budget ordinaire		65%	55%	85%	100%	69%	86%	94%	79%	80%	98%	79%	100%									
Ressources extrabudgétaires		35%	45%	15%	0%	31%	14%	6%	21%	20%	2%	21%	0%									
5 Administrateurs affectés à plein temps à l'externalisation en 1995		3	8	0	0	0	0	2	1	0	0	n.d.	0	14	0	1	0	0	0	0	1	
Budget ordinaire		3	4	0	0	0	0	1	0	0	0	n.d.	0	8	0	1	0	0	0	0	1	
Ressources extrabudgétaires		0	4	0	0	0	0	1	1	0	0	n.d.	0	6	0	0	0	0	0	0	0	
6 Activités externalisées en 1995														Réponse POSITIVES						Réponse POSITIVES		
Programmes de fond		Non (Siège)	Oui	Non	Non	Oui (Siège)	Oui	Non	n.d.	Oui	Oui	Non	Oui	6/12	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	4/5	
Activités d'appui administratif ou autre																						
Comptabilité		Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Oui	Non	Non	1/12	Non	Oui	Oui	Non	Non	Non	2/5	
Vérification interne des comptes		Non	Non	Non	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non	3/12	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	4/5	
Archives		Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Oui	Non	Non	1/12	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	3/5	
Librairie (vente de publications et documents de l'organisation)/ boutique de cadeaux		Oui	Non	Non	Non	Oui	s.o.	Non	Non	Non	Oui	Non	Non	3/12	Non	s.o.	s.o.	s.o.	Non	Non	0	
Entretien des bâtiments		Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	11/12	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	5/5
Services de nettoyage		Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	12/12	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	5/5
Restauration		Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	10/12	Oui	s.o.	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	4/5
Entretien des terrains et espaces verts		Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	11/12	s.o.	s.o.	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	3/5
Interprétation		Non	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	9/12	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	5/5
Traduction		Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	10/12	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	5/5
Informatique		Non	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	s.o.	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	8/12	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	5/5
Service de courrier ou de la valise diplomatique		Non	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non	6/12	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	5/5
Services médicaux		Non	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	s.o.	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	8/12	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	4/5

Impression/édition		Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	12/12	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	5/5						
Recrutement		Non	Non	Non	Oui	Non	Non	1/12	Non	Oui	Oui	Oui	Non	3/5						
Sécurité		Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	10/12	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	5/5
Service d'orientation et aide au reclassement		Non	Non	Non	Oui	Non	Non	1/12	Non	Oui	Oui	Oui	Non	3/5						
Formation		Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	11/12	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	5/5						
Services de voyage		Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	11/12	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	5/5						
Transports/ parc automobile local		Oui	Oui	Non	Oui	Non	Non	Non	Non	Non	Oui	Non	Oui	5/12	Non	s.o.	s.o.	Oui	Non	1/5
Entreposage		Non	Oui	Non	Non	Oui	Oui	s.o.	Non	Non	Oui	Non	Non	4/12	Non	s.o.	s.o.	Oui	Oui	2/5
Divers		Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Non	5/12	Oui	Oui	Non	Oui	Non	3/5
Total (services administratifs externalisés)		10	16	7	13	14	16	10	14	8	22	11	12		14	17	18	18	15	
7 Externalisation soumise à l'approbation d'un organe délibérant		Non	Oui	Non	Non	Non	Non	1/12	Non	Non	Non	Non	Non	0						
8 Existence d'un texte énonçant la politique en matière d'externalisation		Non	Non	ECE	Non	Non	Non	ECE	Non	Non	Non	Non	Non	0	Non	Non	Non	Non	Non	0
9 Procédure régissant la prise de décisions et la gestion de l'externalisation																				
Critère de décision		Non	Non	Non	Non	Oui	Non	ECE	Non	Non	Oui	Non	Non	3/12	Non	Non	Non	Non	Non	0
Recours à l'analyse coûts avantages		S	S	S	P	P	P	P	P	P	P	S	S	12/12	S	P	P	P	P	5/5
Choix d'une méthode d'analyse coûts-avantages		Non	Non	ECE	Non	Oui	Non	Non	Non	ECE	Oui	ECE	Non	4/12	Non	Non	Non	Non	Non	0
Critère de sélection des fournisseurs et des sous-traitants		Non	Oui	ECE	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	9/12	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	5/5
Procédures régissant la gestion et le contrôle des marchés		Non	Oui	ECE	Non	Oui	Non	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Non	6/12	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	4/5
Critère d'évaluation des résultats		Non	Oui	ECE	Non	Oui	Non	Non	ECE	Non	Oui	Oui	Oui	7/12	Oui	ECE	Oui	Oui	Oui	5/5
Conditions régissant le renouvellement des marchés		Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non	7/12	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	5/5
10 Incidence de l'externalisation sur le personnel en 1995		3	70	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	73	0	6	n.d.	0	0	6
Départs à la retraite avec ses mesures d'incitation		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	6	n.d.	0	0	
Départs à la retraite sans ses mesures d'incitation		1	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	n.d.	0	0	
Reconversions sur place		0	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	n.d.	0	0	
Transferts/mutations		0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	n.d.	0	0	
Reconversions avec transfert		0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	n.d.	0	0	
Licenciements		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	n.d.	0	0	
Autres effets		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	n.d.	0	0	

* A l'exclusion des fonds de maintien de la paix et des fonds destinés aux tribunaux (ex-Yougoslavie et Rwanda).

** Dans le cas des organisations qui n'ont pas de budget statutaire, les chiffres correspondent aux dépenses financées au moyen de contributions volontaires.

*** Les fonds affectés à l'externalisation par le PNUD se rapportent exclusivement au budget d'administration.

S = Systématiquement; P = Parfois; J = Jamais; ECE = En cours d'élaboration; s.o. = sans objet.

Notes

¹ Comme il est indiqué dans le Rapport du Secrétaire général sur les activités du Bureau des services de contrôle interne relatif à l'examen des pratiques de l'Organisation des Nations Unies en matière d'externalisation (A/51/804, annexe, par. 13), Il n'existe pas de définition générale et opérationnelle de ce qu'on entend à l'ONU par "externalisation". Selon l'UNESCO, un des organismes ayant mis au point une telle définition, l'externalisation consiste à confier à l'extérieur, par contrat, des travaux pour lesquels l'Organisation dispose peut-être des compétences et des ressources nécessaires, mais qui peuvent être effectués de façon plus économique, plus efficace ou plus rapide par une entité extérieure (voir UNESCO 28C/INF 8).

² Lorsque l'on mettra au point une définition applicable à l'échelle du système de "externalisation", il faudra également s'attacher à définir des termes se rapportant aux activités et services susceptibles d'être externalisés, tels qu'activités et services "essentiels" et "accessoires", "de fond" et "d'appui".

³ Voir la note du Secrétaire général sur les Services communs des organismes des Nations Unies à New York (A/51/686). Un autre rapport du Corps commun d'inspection sur les Services communs des organismes des Nations Unies à Genève paraîtra prochainement.

⁴ Les renseignements communiqués par le PNUD en réponse au questionnaire du Corps commun ne concernaient que les dépenses au titre de son budget d'administration.

⁵ Les renseignements communiqués par le PNUD en réponse au questionnaire du Corps commun ne concernaient que les dépenses au titre de son budget d'administration.

⁶ Dans son rapport au Conseil de L'UIT (C97/29-F, par. 8 1, Recommandation 19), le Président du Groupe UIT-2000 a indiqué qu'"il [est] recommandé de sous-traiter les produits et services de l'UIT lorsqu'il en résulte des économies importantes, compte tenu des vœux des membres en matière de qualité, de souplesse et de respect des délais pour la fourniture des services, et de faire en sorte que le niveau des effectifs corresponde au minimum nécessaire."

⁷ L'ONU dispose de l'Instruction administrative ST/AI/327 relative aux contrats d'entreprise passés avec des institutions ou sociétés; quant au HCR, il a publié un mémorandum intérieur (IOM/4/96) qui énonce les procédures devant régir la passation de contrats de services avec des institutions ou des sociétés.

⁸ Dans son rapport sur l'externalisation (A/51/804, par. 16), le Bureau des services de contrôle interne a indiqué "[...] on a trop souvent recours à l'externalisation comme à une stratégie de réaction permettant de compléter des effectifs limités".

⁹ "Rapport sur les normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux 1954", Comité consultatif de la fonction publique internationale (COOR/CIVIL/5), par. 5 à 7.

¹⁰ A/51/804, par. 24 à 63.

¹¹ Au paragraphe 72 de son rapport sur l'externalisation, le BSCI souligne qu'elle ne pourra être concluante que si chaque décision d'externalisation est soumise à un suivi et à une évaluation rigoureux. On se reportera également à ce propos aux paragraphes 32 à 36, 60, et 64 à 67, ainsi qu'aux recommandations 4, 5, 11 et 12.

¹² De grandes sociétés multinationales telles IBM, Philip Morris, Pfitzer International ou Nestlé ont par exemple toutes souligné sans exception, lorsqu'on les a interrogées sur la gestion des voyages, qu'il était indispensable de pouvoir suivre en continu et évaluer de manière professionnelle le comportement des entreprises extérieures. Voir également "Les voyages à l'Organisation des Nations Unies : problèmes d'efficacité et de réduction des coûts" (JIU/REP/95/10, ou A/50/692).

¹³ Pour une analyse plus détaillée du risque éventuel de ne pas trouver de traducteurs qualifiés à un moment où le volume de travail est important, voir "Outsourcing", UN Staff Report, vol. 22, No 3 (mars 1997, en anglais).

¹⁴ Voir World Bank. Administrative Manual, "Outsourcing Policy and Implementation Guidelines".

¹⁵ Voir la "Note de position sur les questions liées à l'externalisation" présentée en 1996 par le Syndicat du personnel de New York au Comité de coordination entre l'Administration et le personnel et publiée en annexe au document SMCC-XX/1996/6.

¹⁶ Voir le Rapport du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel (SMCC-XX/1996/6, Projet III/2), par. 62.

¹⁷ Ibid., par. 6.

¹⁸ A/50/1004, par. 39 a).

¹⁹ Les fonctionnaires qui reçoivent une formation à la gestion des achats sont inscrits à la George Washington University de Washington.

²⁰ A/51/804, par. 11.

²¹ Voir New Directions in Finance: Strategic Outsourcing, par Economic Intelligence Unit en coopération avec Arthur Anderson (New York, 1995), p. 9.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Par exemple, dans un document intitulé "Étude des télécommunications et des technologies de l'information connexes dans le système des Nations Unies" (JIU/REP/95/3, par. 111), il a été noté que "... en cas d'urgence, le système des Nations Unies doit faire appel à un certain type de télécommunications, quelqu'en soit le prix".

²⁵ De très nombreuses indications montrent que les gouvernements abaissent leurs coûts de production grâce à l'externalisation et des études australiennes et britanniques ont montré que les économies réalisées pouvaient être de l'ordre de 20 à 30 %. Voir Steven Gliberman et Aidan R. Vining, "A Frame Work for Evaluating the Government Contracting-Out Decision with an Application to Information Technology", Public Administration Review; vol. 56, No 6, novembre/décembre 1996, p. 579. Dans un entretien qui a eu lieu le 26 mars 1996 en vue de la rédaction du présent rapport, David C. Childs de l'Office of Management and Budget, Executive Office of President, Gouvernement des États-Unis, a décrit ce qu'il a appelé "le principe de la concurrence". Il a indiqué que les services publics qui vont être confrontés à la concurrence ont tendance à réduire leur coût de 30 % avant que celle-ci ne prenne effet. Cette observation a été vérifiée par ses propres études, par les études de l'OCDE et par des universitaires

²⁶ Banque mondiale, op. cit., par. 17.

²⁷ Banque mondiale, op. cit., par. 19.

²⁸ Le rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'externalisation note, au paragraphe 20, qu'il est difficile d'établir la correspondance entre dépenses et activités de l'ONU qui n'a pas de système de comptabilité par activités.

²⁹ Voir New Directions in Finance: Strategic Outsourcing, op. cit., p. 31.

³⁰ Voir "Review of Industrial Services Policy" (CERN/FC/3717), p. 1.

³¹ Voir la Recommandation 13 du rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'externalisation.

³² Voir Coopération entre les organismes des Nations Unies et les institutions financières multilatérales (Deuxième partie) (JIU/REP/92/1), par. 92 à 108.

³³ Voir aussi la Recommandation 13 du rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'externalisation.