

**EMPLOI DE SERVICES CONTRACTUELS
POUR ÉPAULER LE PERSONNEL PERMANENT
DE L'ORGANISATION DE L'AVIATION
CIVILE INTERNATIONALE (OACI)**

Rapport établi par

Armando Duque González
Louis Dominique Ouedraogo

Corps commun d'inspection



Genève
1999

TABLE DES MATIÈRES

	Paragraphes	Pages
RÉSUMÉ ANALYTIQUE: OBJECTIF, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS		II-III
I INTRODUCTION.....	1-6	1-2
II LA PRATIQUE ACTUELLE DE L'EXTERNALISATION À L'OACI: ABSENCE DE POLITIQUE À L'ÉCHELLE DE L'ORGANISATION.....	7-9	3
CADRE POUR UNE STRATÉGIE DE GESTION DE L'EXTERNALISATION OACI	10-34	4-9
3.1 Environnements extérieur et intérieur de l'OACI pour ce qui est de l'externalisation	10-12	4
3.2 Bases d'une politique de l'externalisation	13-21	4-6
3.3 Cadre pour une gestion de l'externalisation	22-31	6-8
3.4 Incidences de l'externalisation sur le personnel	32-34	8-9
IV REMARQUES EN GUISE DE CONCLUSION	34-36	10

RÉSUMÉ ANALYTIQUE: OBJECTIF, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Objectif:	Aider l'OACI à formuler une stratégie de gestion de l'externalisation. Proposer des mécanismes appropriés pour identifier les domaines d'activité de l'OACI susceptibles d'externalisation.
------------------	--

CONCLUSIONS

A. Alors qu'un grand nombre d'activités diverses sont déjà externalisées de façon ponctuelle, l'OACI ne s'est pas encore dotée, en la matière, de politique claire et faisant autorité dans l'ensemble de l'Organisation. (par. 7)

B. L'absence d'une politique approuvée dans l'ensemble de l'Organisation entraîne des méthodes de gestion au coup par coup, avec des approches disparates à l'égard de l'externalisation, ainsi qu'un manque de transparence quant à son ampleur, à l'importance des ressources qui y sont consacrées et à l'imputabilité des chargés de programme pour ce qui est de la qualité des services assurés. (par. 8)

C. Le recours à l'externalisation pourrait être un outil de gestion viable, propre à inspirer au Secrétariat de l'OACI un engagement en faveur de l'innovation et de la rentabilité économique et, par voie de conséquence, à améliorer l'efficacité de l'Organisation, à condition de bénéficier d'une mise en oeuvre à bon escient, dans le cadre d'une politique bien définie. (par. 12)

D. Afin de protéger le caractère international de l'OACI, il y a un certain nombre d'activités et de fonctions «essentielles» qui, tout simplement, ne doivent ou ne peuvent être externalisées, quels que soient les avantages qu'il y aurait à ce faire. (par. 15)

E. Une fois que les fonctions et les activités essentielles auront été définies, il restera encore

la possibilité réelle d'externaliser non seulement les services administratifs et autres services de soutien, mais aussi d'importantes activités de programme, à condition, ce faisant, de pouvoir réaliser de substantiels profits, grâce à un contrôle et à une gestion convenable de la part de chargés de programme responsables. (par. 16)

F. Pour donner aux États membres les éléments d'information leur permettant d'exercer un jugement averti sur l'efficacité avec laquelle la politique d'externalisation est mise en oeuvre, il est indispensable d'inclure des renseignements complets et transparents dans les documents relatifs à leurs projets de budget ou à l'exécution de leurs budgets. (par. 18)

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 - Définition d'une politique d'externalisation pour l'OACI

Compte tenu du degré actuellement atteint par l'OACI dans la pratique de l'externalisation le Secrétaire général de l'Organisation devrait élaborer, pour approbation par le Conseil, une politique de l'externalisation dont la mise en oeuvre complète serait susceptible d'intervenir le plus rapidement possible. Le règlement des achats de l'OACI (*Procurement Code*) devrait également être révisé à la lumière de cette politique d'externalisation. (par. 9, 13 et 27)

Recommandation 2 - Définition des fonctions essentielles de l'OACI

Le Secrétaire général devrait définir, pour approbation par le Conseil, les domaines qui, pour des raisons stratégiques ou de politique, devraient être considérés comme étant des «fonctions essentielles» et qui, par conséquent, ne devraient pas faire l'objet d'une externalisation. (par. 15 et 16)

Recommandation 3 - Information complète et transparente pour des organes législatifs

- a) Le Secrétaire général de l'OACI devrait veiller à ce que l'information sur l'utilisation de l'externalisation figure dans les documents relatifs à leurs projets de budget ou à l'exécution de leurs budgets soient complète et transparente. (par. 18 et 19)

- b) Des rapports sur les résultats de l'externalisation devraient être présentés annuellement au Conseil pour améliorer la transparence, faciliter la surveillance par le Conseil de l'OACI et renforcer la gestion de l'externalisation par le Secrétariat. (par. 20 et 21)

Recommandation 4 - Désignation d'un «facilitateur de l'externalisation» et d'une «équipe de gestion de l'externalisation»

L'OACI devrait désigner un «facilitateur de l'externalisation» au sein de son Secrétariat. Assisté d'une «équipe de gestion de l'externalisation», le «facilitateur» se verrait attribuer la responsabilité de la gestion anticipatoire de la politique d'externalisation de l'OACI, et notamment celle d'encourager les responsables de projets et d'activités à envisager sérieusement d'utiliser l'externalisation, d'identifier les domaines s'y prêtant,

de procéder à des comparaisons de coûts, à des évaluations de la qualité et des facteurs de risque, à des analyses comparatives, à des évaluations de résultats d'activités externalisées, et de faire rapport à ce sujet au Secrétaire général de l'OACI. (par. 22, 23, 24, 28 et 29)

Recommandation 5 - Comparaisons de coûts

Une solide comparaison des coûts devrait être effectuée par l'équipe de gestion de l'externalisation, avant toute décision de sous-traitance, pour déterminer les coûts directs et les frais généraux de prestations internes ou externes de services, sans oublier le coût de la gestion interne de l'externalisation. (par. 25 et 26)

Recommandation 6 - Formation à la gestion de contrats

Une formation à la gestion des contrats devrait être assurée aux cadres compétents pour permettre de maintenir les niveaux élevés de compétence en gestion exigés par l'externalisation. (par. 33 et 34)

Recommandation 7 - Examen de la mise en oeuvre de la politique d'externalisation par le Conseil

Le Conseil est invité à examiner et à évaluer la mise en oeuvre de la politique approuvée d'externalisation trois ans après le lancement de celle-ci et, à cet effet, à prier le Secrétaire général de lui présenter un rapport sur la question où il indiquerait, 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 il formulerait des propositions sur la manière d'améliorer la politique. (par. 36)

I. INTRODUCTION

Mandat

1. Le présent rapport est soumis à l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) comme suite à la demande que l'Organisation a adressée au CCI pour que celui-ci entreprenne une étude sur l'emploi de services contractuels pour épauler le personnel permanent et sur l'externalisation de certaines activités; cette demande avait été formulée par le Secrétaire général (C-WP/10662 du 3 juillet 1997) et approuvée par le Conseil de l'OACI (Décision du Conseil 152/9 du 2 décembre 1997).

Objectifs du rapport

2. Les objectifs du rapport sont les suivants:
 - aider l'OACI à formuler une stratégie de gestion de l'externalisation;
 - proposer des mécanismes appropriés pour identifier les domaines d'activité de l'OACI susceptibles d'externalisation.

Méthode suivie

3. Le présent rapport a été élaboré en se fondant notamment sur l'examen complet, en interne, des documents de l'OACI et de ceux d'autres organisations à l'intérieur et à l'extérieur du système des Nations Unies à des fins d'analyse comparative, et sur des entretiens structurés avec 15 cadres supérieurs de l'OACI. Le Président du Conseil de l'OACI et le Secrétaire général ont communiqué aux inspecteurs des informations aussi utiles qu'éclairées sur des questions de fond concernant les activités de l'OACI, en mettant tout particulièrement l'accent sur le nouveau Plan d'action stratégique de l'Organisation. Les inspecteurs remercient toutes les personnes concernées de leur courtoisie et de leur coopération.

Considérations fondamentales

4. Le rapport du Corps commun d'inspection sur «l'externalisation en tant qu'impératif de compétitivité pour les organismes des Nations Unies» (JIU/REP/97/5) a été utilisé comme point de départ de l'élaboration du présent rapport, car le CCI y a soigneusement analysé les problèmes fondamentaux qui se posent et formulé des recommandations spécifiques que les organismes des Nations Unies sont invités à mettre en oeuvre soit individuellement, soit collectivement.

5. En premier lieu, il est nécessaire de s'accorder sur une définition du terme «externalisation». Dans son précédent rapport, le Corps commun d'inspection a recommandé que les organismes des Nations Unies s'attachent à trouver une définition commune de ce terme. En attendant tout nouveau progrès qu'ils pourraient réaliser à cet égard, le présent rapport utilise la définition qui a été recommandée précédemment, à savoir:

«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) en vue de l'exécution de tâches spécifiques et/ou de la fourniture de services et de 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 de personnel temporaire ou contractuel) pour remplacer ou renforcer le personnel permanent.»

6. Les autres recommandations que le Corps commun d'inspection a adressées aux organismes des Nations Unies en général, et qui

s'appliquent en l'occurrence à l'OACI concernent:

- a) La nécessité de faire approuver, à l'échelon approprié, un énoncé de politique à suivre par l'Organisation afin d'exploiter les possibilités de l'externalisation pour améliorer le rapport coûts/résultats. Cet énoncé de politique devrait comporter, entre autres, les critères permettant de savoir quelles activités présentes ou à venir, autres que des activités de base, il convient d'envisager d'externaliser, ainsi que les mesures visant à garantir que l'externalisation n'ira pas à l'encontre du caractère international ou de la mission de l'Organisationⁱ.
- b) La nécessité de promulguer des règles ou procédures destinées à régir la mise en oeuvre de la politique relative à l'exploitation des possibilités de l'externalisation dans l'Organisation, visant notamment à indiquer comment appliquer les critères approuvés pour déterminer si une activité ou un service doit être externalisé; faire en sorte de garder les moyens de contrôler et de gérer correctement les activités externalisées; et 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 particulierⁱⁱ.
- c) La nécessité d'introduire les modifications à apporter à la structure ou au mode de

fonctionnement du Secrétariat pour rendre plus facile l'exploitation des possibilités offertes par l'externalisation 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 effetⁱⁱⁱ.

- d) La nécessité, pour le Secrétaire général, de veiller à ce que l'information sur l'utilisation de l'externalisation qui figure dans les documents relatifs aux projets de budget ou à l'exécution des budgets soit complète et transparente^{iv}.
- e) La nécessité, pour le Secrétaire général, de n'épargner aucun effort pour faire en sorte que le personnel ne subisse pas le contre-coup de la décision d'externaliser certaines activités ou certains services et, lorsqu'il est impossible de ne pas porter préjudice au personnel, définir des mesures propres à garantir aux fonctionnaires concernés une protection adéquate^v.
- f) La nécessité, pour le Conseil de l'OACI, de décider d'examiner et d'évaluer la mise en oeuvre de la politique approuvée d'externalisation trois ans après le lancement de celle-ci et, à cet effet, prier le Secrétaire général de lui présenter un rapport sur la question où il indiquerait 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 il formulerait des propositions sur la manière d'améliorer la politique^{vi}.

II. LA PRATIQUE ACTUELLE DE L'EXTERNALISATION À L'OACI: ABSENCE DE POLITIQUE À L'ÉCHELLE DE L'ORGANISATION

7. Les inspecteurs ont constaté qu'un grand nombre d'activités diverses sont déjà externalisées au coup par coup, dont des activités telles que la production d'un manuel de transport aérien sur CD-ROM, la mise en oeuvre d'activités dans le domaine de la sûreté de l'aviation, la préparation de spécifications relatives aux achats, le traitement des demandes de remboursement dans le cadre de l'assurance-santé, les services de conseils aux membres du personnel, les services médicaux, la formation, les services de cafétéria, l'expédition du courrier, la maintenance des matériels, le soutien des logiciels, le service de vidéoconférence, le développement du site Internet, la maintenance des équipements d'imprimerie et des tâches de reliure spéciales. Il n'en demeure pas moins cependant que, à l'heure actuelle, **il n'y a pas encore de politique d'externalisation claire et faisant autorité dans l'ensemble de l'Organisation.**

8. L'absence d'une politique approuvée dans l'ensemble de l'Organisation entraîne des méthodes de gestion au coup par coup, avec des approches disparates à l'égard de l'externalisation, ainsi qu'un manque de transparence quant à son

ampleur, à l'importance des ressources qui y sont consacrées, et à l'imputabilité des chargés de programme pour ce qui est de la qualité des services assurés.

9. Une approche anticipatoire et positive de l'externalisation dans le cadre d'une politique à l'échelle de l'Organisation présente d'indéniables avantages, constituant le point de départ d'une amélioration durable, d'une réduction des coûts, d'une meilleure qualité de services et d'une ouverture aux changements.

Compte tenu du degré actuellement atteint par l'OACI dans la pratique de l'externalisation, le Secrétaire général de l'Organisation devrait élaborer, pour approbation par le Conseil, une politique de l'externalisation dont la mise en oeuvre complète serait susceptible d'intervenir le plus rapidement possible. Le règlement des achats de l'OACI devrait également être révisé à la lumière de cette politique d'externalisation. (Recommandation 1)

III. CADRE POUR UNE STRATÉGIE DE GESTION DE L'EXTERNALISATION OACI

3.1 Environnements extérieur et intérieur de l'OACI pour ce qui est de l'externalisation

Environnement extérieur

10. Aujourd'hui, l'OACI fonctionne dans un environnement en rapide évolution du fait de la mondialisation, de la déréglementation et de l'apparition de nouvelles technologies dans le domaine de l'aviation civile. Face à cette situation, le Conseil de l'OACI a adopté, en 1997, le Plan d'action stratégique grâce auquel l'Organisation a soigneusement réévalué sa mission afin d'adopter une nouvelle orientation qui, selon les mots du Secrétaire général prononcés à l'occasion du lancement de ce plan (le 22 mai 1997), en ferait «l'organisation intergouvernementale la plus efficace et la plus efficiente du monde, pour le plus grand bien de la communauté de l'aviation et de tous ses clients.» Le Président du Conseil a indiqué, à cette même occasion, que l'objectif stratégique central de ce plan, dépassant tous les autres objectifs, était «de devenir l'inspecteur mondial reconnu des normes de sécurité et de sûreté de l'aviation civile internationale.»

Environnement intérieur

11. Les changements dans l'environnement intérieur de l'OACI qui devraient venir appuyer cet objectif ambitieux ont déjà été énoncés par l'Assemblée de l'OACI dans ses Résolutions A31-2 (*Amélioration de l'efficacité de l'OACI*) et A32-1 (*Amélioration de l'efficacité de l'OACI - Mesures pour la poursuite des améliorations pendant et après le triennat 1999-2001*), qui définissent un cadre stratégique général de changements qu'il s'agirait d'apporter dans des domaines tels que la gestion du Secrétariat, la planification des programmes, l'établissement des budgets correspondants et les mécanismes de supervision. Conformément à ces résolutions, le Plan d'action stratégique a

identifié les éléments qu'il conviendrait d'aligner sur les normes internationales pour répondre aux nouveaux défis tant en ce qui concerne les programmes que la gestion.

12. Pour relever ces défis extérieurs et intérieurs, le recours à l'externalisation pourrait être un outil de gestion viable, propre à inspirer au Secrétariat de l'OACI un engagement en faveur de l'innovation et de la rentabilité économique et, par voie de conséquence, à améliorer l'efficacité de l'Organisation, à condition de bénéficier d'une mise en oeuvre à bon escient, dans le cadre d'une politique bien définie.

3.2 Bases d'une politique de l'externalisation

Buts de l'externalisation

13. Les buts de l'externalisation sont, entre autres, les suivants:

- acquérir des compétences techniques que l'on ne trouve pas dans
- réaliser des économies;
- fournir des services plus efficaces.

14. Ces buts sont particulièrement en concordance avec les environnements extérieur et intérieur actuels de l'OACI, qui exigent de trouver des modalités nouvelles et plus efficaces lui permettant de remplir son mandat dans les domaines hautement évolutifs de l'aviation civile.

Critères de détermination des fonctions essentielles

15. Dans la formulation de sa politique d'externalisation, l'Organisation doit se montrer

extrêmement prudente en définissant ce que sont les fonctions «essentielles» de l'OACI. Une des réelles préoccupations exprimées par les États membres est que l'utilisation de l'externalisation pourrait compromettre le caractère international des organismes des Nations Unies. 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 «de l'extérieur» qui ne sont ni tenues à la loyauté ni comptables de leur comportement à l'égard de l'Organisation et qui n'ont peut-être pas l'esprit international ni l'indépendance des fonctionnaires internationaux. Ainsi, manifestement, il y a un certain nombre d'activités et de fonctions «essentielles» qui, tout simplement, ne doivent ou ne peuvent être externalisées, quels que soient les avantages qu'il y aurait à ce faire.

Le Secrétaire général devrait définir, pour approbation par le Conseil, les domaines qui, pour des raisons stratégiques ou de politique, devraient être considérés comme étant des «fonctions essentielles» et qui, par conséquent, ne devraient pas faire l'objet d'une externalisation.

(Recommandation 2)

16. Une fois que les fonctions et les activités essentielles auront été définies, un processus qui exige un examen périodique, il restera encore la possibilité réelle d'externaliser non seulement les services administratifs et autres services de soutien, mais aussi d'importantes activités de programme, à condition, ce faisant, de pouvoir réaliser de substantiels profits, grâce à un contrôle et à une gestion convenables de la part de chargés de programme responsables.

Information complète et transparente pour les organes législatifs

17. Les inspecteurs ont noté que le budget du triennat 1999-2000-2001 ne contenait pas de renseignements précis sur les activités externalisées, bien que l'on trouve quelques informations fragmentaires à ce sujet dans le rapport annuel du Conseil de l'OACI.

18. Ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 6, alinéa d) ci-dessus, une des recommandations que le Corps commun d'inspection a formulées dans son rapport sur l'externalisation destiné aux organismes des Nations Unies^{vii} était que 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. Cela est extrêmement important pour donner aux États membres les éléments d'information leur permettant d'exercer un jugement averti sur l'efficacité avec laquelle la politique d'externalisation est mise en oeuvre.

Le Secrétaire général de l'OACI devrait veiller à ce que l'information sur l'utilisation de l'externalisation, qui figure dans les documents relatifs aux projets de budget ou à l'exécution des budgets, soit complète et transparente.[Recommandation 3, alinéa a)]

19. Cette information sur l'utilisation de l'externalisation devrait être fondée sur les activités et concerner notamment ce qui suit:

-les missions statutaires des activités de programme, y compris les résultats ou produits à livrer par le Secrétariat aux utilisateurs destinataires (résultats/produits finaux);

-les résultats/produits à livrer au Secrétariat par les prestataires (résultats/produits intermédiaires);

-la justification qualitative de l'externalisation;

-la budgétisation base zéro des moyens nécessaires, y compris les prévisions des économies pouvant être réalisées grâce au recours à l'externalisation.

20. Les inspecteurs ont eu accès aux rapports sur les achats d'équipement-et aux contrats de sous-traitance financés sur des crédits

extrabudgétaires, qui les ont renseignés sur les pays/zones prestataires, le nombre des adjudications, les valeurs en dollars des États-Unis, les pays/zones des fournisseurs, les sources de financement, ainsi qu'une brève description des biens et des services obtenus. Les rapports contenant ce genre d'informations sur l'externalisation dans le cadre du budget ordinaire seraient utiles aux États membres, aux organes directeurs de l'OACI et à son Secrétariat.

Des rapports sur les résultats de l'externalisation devraient être présentés annuellement au Conseil pour améliorer la transparence, faciliter la surveillance par le Conseil de l'OACI et renforcer la gestion de l'externalisation par le Secrétariat. [Recommandation 3 b)]

21. Les rapports sur les résultats de l'externalisation peuvent notamment contenir les renseignements suivants:

- les missions statutaires fixées aux activités externalisées;
- une brève description des services fournis;
- le coût des services obtenus, en dollars des États-Unis;
- les noms et localités/nationalités des fournisseurs;
- les économies et les gains d'efficacité réalisés grâce à l'externalisation.

3.3 Cadre pour une gestion de l'externalisation

22. L'étude que le CCI a consacrée aux meilleures pratiques en vigueur dans d'autres organismes des Nations Unies ou à l'extérieur de ce système lui a permis de conclure que, pour réussir, une politique de l'externalisation, une fois clairement énoncée, gagnerait à ce que la

responsabilité de sa mise en oeuvre soit confiée à un haut fonctionnaire de l'Organisation. Les inspecteurs estiment donc qu'il est nécessaire de nommer un «facilitateur» qui aurait entre autres pour fonction d'encourager les responsables de programme et les convaincre d'envisager sérieusement de recourir à l'externalisation, tout en évitant de créer un rouage administratif supplémentaire risquant de gêner les unités opérationnelles dans leur travail. Pour être efficace, le service d'un facilitateur de l'externalisation devrait être perçu par les chargés de programme comme conférant une valeur ajoutée à leur fonction et à leurs responsabilités. Le CCI estime aussi qu'il est important que toutes les personnes concernées se souviennent que **l'externalisation n'est qu'un moyen et non une fin en soi pour l'Organisation.**

23. Le facilitateur de l'externalisation devrait être un fonctionnaire de haut rang, occupant une place stratégique dans l'organigramme du Secrétariat, relevant directement du Secrétaire général, et jouissant d'une autorité suffisante (au-delà de la persuasion et de l'incitation) pour pouvoir décider du type d'activités à externaliser, juger si un contrat de louage de services est opportun et en établir la forme, et fixer les critères de sélection des entreprises. Dans l'exécution de ses fonctions, il devrait être assisté d'une **équipe de gestion de l'externalisation**, qui devrait être formée, entre autres, de chargés de programme ayant la responsabilité technique pour les activités externalisées, ainsi que de représentants des services juridiques, des achats et des finances.

24. Le «facilitateur de l'externalisation», assisté de «l'équipe de gestion de l'externalisation», devrait pouvoir, dans le cadre de ses attributions, proposer 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 l'OACI pourrait entreprendre grâce à l'externalisation mais aussi apporter le soutien de ses méthodes pour procéder à des analyses coûts/avantages, à des évaluations de la qualité et des facteurs de risque, à des analyses de marché efficaces, à des

analyses comparatives par rapport aux normes de l'industrie, à la publicité et à la fourniture de compétences en matière de gestion des contrats. Le facilitateur de l'externalisation devrait aussi évaluer, en bout de ligne, les résultats et les incidences des décisions ayant mené à l'externalisation, et faire rapport à ce sujet directement au Secrétaire général.

L'OACI devrait désigner un «facilitateur de l'externalisation» au sein de son Secrétariat. Assisté d'une «équipe de gestion de l'externalisation», le «facilitateur» se verrait attribuer la responsabilité de la gestion anticipatoire de la politique d'externalisation de l'OACI, et notamment celle d'inciter les responsables de projets et d'activités à envisager sérieusement d'utiliser l'externalisation, d'identifier les domaines s'y prêtant, de procéder à des comparaisons de coûts, à des évaluations de la qualité et des facteurs de risque, à des analyses comparatives, à des évaluations de résultats d'activités externalisées, et de faire rapport à ce sujet au Secrétaire général de l'OACI.

Comparaisons des coûts

25. **Une solide comparaison des coûts devrait être effectuée par l'équipe de l'externalisation, avant toute décision de sous-traitance, pour déterminer les coûts directs et les frais généraux de prestations internes ou externes de services, sans oublier le coût de la gestion interne de l'externalisation. (Recommandation 5)**

26. À ce propos, il convient de se rappeler que le Secrétaire général «a exprimé son intention d'améliorer le système comptable de l'Organisation et d'instituer, le système. de comptabilité analytique pour que les coûts

puissent être alloués à chaque tâche afin d'aider l'évaluation de l'exécution du programme^{viii}.» De plus, le Commissaire aux comptes de l'OACI a souligné que «des renseignements précis et fiables sur le coût intégral d'activités, fonctions et tâches particulières font défaut» et a recommandé que «le Secrétariat devrait envisager de mettre en oeuvre un système d'enregistrement des coûts convenablement conçu pour fournir de tels renseignements de gestion en plus des renseignements actuels sur les coûts des programmes^{ix}.» Les inspecteurs partagent les vues du Commissaire aux comptes à cet égard et sont d'avis qu'un tel système comptable faciliterait aussi la comparaison des coûts et fournirait les éléments permettant de prendre des décisions averties en matière d'externalisation, d'externalisation.

L'externalisation grâce à une large concurrence internationale

27. Le CCI a noté dans son précédent rapport que cette question constituait l'une des préoccupations exprimées à l'égard de l'externalisation en ce qu'elle risquait de compromettre le caractère international d'une organisation et ouvrait la possibilité de distorsion, le risque étant que les pays hôtes se trouvent nettement favorisés dans la répartition géographique des contrats. Le règlement des achats de l'OACI énonce que «la concurrence internationale à l'effet d'assurer la meilleure répartition géographique possible des entreprises doit être la règle», tout en stipulant aussi que «la principale zone de sollicitation sera le marché canadien à condition d'obtenir un prix juste et raisonnable» pour ce qui est des achats dans le cadre du budget ordinaire, lorsque les équipements et les fournitures sont essentiellement à fournir au siège de l'OACI^x. Les inspecteurs estiment qu'il s'agit là d'une question qui relève du facilitateur de l'externalisation et de son équipe de gestion. Toutefois, il convient de rappeler que, grâce au développement des technologies de l'information et de la communication (telles qu'Internet), une grande partie du travail qui, auparavant, devait être faite localement peut maintenant être donnée à contrat à des entrepreneurs partout dans le

monde et réalisée de façon économique. Une bonne analyse de marché, accompagnée de publicité pour créer les conditions d'une concurrence internationale plus large, peut aussi être faite de façon économique grâce aux technologies de l'information et de la communication.

Responsabilités et imputabilité des chargés de programme

28. Dans le cadre de l'équipe de gestion de l'externalisation proposée dans le présent rapport, les responsabilités et l'imputabilité des chargés de programme seraient systématiquement mises à contribution. Ces personnes seraient responsables de la conception des activités à externaliser, de la spécification des normes techniques, de la communication de renseignements techniques à l'équipe de gestion de l'externalisation, de la mise en oeuvre des activités d'externalisation, de la surveillance du travail des entrepreneurs et de l'évaluation quantitative et qualitative des résultats des activités externalisées. De cette façon, les chargés de programme exercent une bonne gestion et un contrôle serré des services fournis par les entrepreneurs, et peuvent être tenus comptables de la livraison du produit final aux utilisateurs destinataires ainsi que de l'ensemble des résultats réalisés.

29. À ce propos, les inspecteurs estiment que, élaborer des «procédures d'établissement des objectifs, des résultats escomptés, des priorités et des cibles, jumelées à ces indicateurs de performance» (Résolution A31-2 de l'Assemblée de l'OACI - Amélioration de l'efficacité de l'OACI), faciliterait l'évaluation des résultats des activités externalisées et renforcerait l'imputabilité des chargés de programme.

Processus institutionnalisé d'apprentissage: leçons tirées et gestion des connaissances

30. La mesure des réalisations des prestataires ainsi que de celles des chargés de programme sur la base des résultats obtenus des

contractants extérieurs, y compris toute leçon pouvant en être tirée, devrait être institutionnalisée, au moyen de lignes directrices et de procédures appropriées, dans le cadre de l'équipe de gestion de l'externalisation.

31. Le but de ce processus d'apprentissage de la gestion de l'externalisation est d'accroître les capacités de l'OACI à relever le défi qu'elle présente sur le long terme. Dans le cas de l'acquisition de compétences techniques et technologies externes dans des domaines où les programmes sont en rapide évolution, ce processus d'apprentissage est particulièrement important pour mettre à jour le savoir et les compétences techniques internes, y compris les méthodes de travail, pour ne pas se laisser dépasser par les développements technologiques extérieurs. Cette gestion à long terme des connaissances est un facteur nécessaire pour assurer le succès de l'OACI dans ses futures activités.

3.4 Incidences de l'externalisation sur le personnel

Minimiser l'incidence négative sur le personnel

32. En plus de la nécessité d'acquérir, grâce à l'externalisation, des compétences qui n'existent pas au Secrétariat, le souci de réduire les coûts est un autre facteur qui pousse à la mise en place d'une politique de l'externalisation. Les inspecteurs estiment qu'il est important de s'efforcer par tous les moyens de minimiser l'incidence négative sur le personnel qui pourrait être affecté par des décisions d'externalisation. À ce propos, les inspecteurs ont noté que le Secrétaire général est conscient de la possibilité que la réorientation de l'OACI dans le cadre de son Plan d'action stratégique pourrait avoir une certaine incidence négative sur le personnel. Il a déclaré que cette transition «sera évolutive et constamment marquée par la consultation, par une consultation collective avec l'Association du personnel mais aussi, de façon plus concrète, avec les membres du personnel qui seront

touchés^{xi}». Une telle approche managériale sera aussi nécessaire en ce qui concerne l'incidence de l'externalisation sur le personnel.

Acquisition des connaissances techniques et développement des compétences en matière de gestion de l'externalisation

33. Une politique de l'externalisation inciterait les cadres et le personnel à mettre à jour leurs connaissances et leurs compétences techniques, y compris leurs méthodes de travail, grâce au savoir que leur procurerait l'externalisation. Cela aiderait l'Organisation à maintenir ses compétences techniques au plus haut niveau.

34. Les chargés de programme devront gérer et superviser les contrats d'externalisation et, par conséquent, ils auront besoin d'une formation plus poussée en ce qui concerne ces services ou activités spécifiques. Parce qu'il sera exigé d'eux qu'ils «passent moins de temps derrière les rames et davantage à la barre», il faudra leur assurer une formation adéquate en administration des contrats.

Une formation à la gestion des contrats devrait être assurée aux cadres compétents pour permettre de maintenir les niveaux élevés de compétence en gestion exigés par l'externalisation.

(Recommandation 6)

IV. REMARQUES EN GUISE DE CONCLUSION

35. Deux éléments moteurs stratégiques à prendre en compte dans la détermination des domaines susceptibles d'être externalisés sont: a) la pression technologique et b) la pression des coûts. Pour remplir son mandat et développer ses capacités dans un environnement en rapide évolution technologique, économique, sociale et juridique, l'OACI devra faire appel à des compétences extérieures techniques, et plus particulièrement technologiques, par le biais de l'externalisation (facteur technologique). Par ailleurs, l'acquisition de compétences techniques extérieures devra se faire avec des ressources limitées, ce qui nécessitera une réaffectation des ressources disponibles (facteur de coût).

36. Un bon usage de l'externalisation pourrait entraîner l'emploi de techniques de pointe ainsi que des économies qui sont des facteurs déterminants de la réussite de l'OACI à relever ses défis futurs. À cet effet, la formulation d'une stratégie de gestion applicable à l'externalisation n'est pas une garantie

automatique de succès. En fait, ce n'est que grâce à un total engagement et à des efforts soutenus de la part du Secrétaire général et du personnel du Secrétariat à appliquer la politique et les mécanismes régissant l'externalisation, et aussi grâce à la supervision du Conseil de l'OACI, que l'Organisation pourra effectivement bénéficier des avantages de l'externalisation.

Le Conseil est invité à examiner et à évaluer la mise en oeuvre de la politique approuvée d'externalisation trois ans après le lancement de celle-ci et, à cet effet, à prier le Secrétaire général de lui présenter un rapport sur la question où il indiquerait, 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 il formulerait des propositions sur la manière d'améliorer la politique.

(Recommandation 7)

NOTES

- i Recommandation 1 dans: Rapport du CCI intitulé *L'externalisation en tant qu'impératif de compétitivité pour les organismes des Nations Unies*, JIU/REP/97/5.
- ii Recommandation 2 dans: *ibidem*.
- iii Recommandation 3 dans: *ibidem*.
- iv Recommandation 4 dans: *ibidem*.
- v Recommandation 5 dans: *ibidem*.
- vi Recommandation 7 dans: *ibidem*.
- vii Recommandation 4 dans: *ibidem*.
- viii *Rapport de la Commission administrative sur le Budget-Programme 1999-2000-2001*, par. 36. 1: 10, dans: *Budget-Programme de l'Organisation 1999-2000-2001 approuvé par la 32, session de l'Assemblée de l'OACI CI*, Montréal, septembre - octobre 1998, Doc 9699.
- ix *Rapport du Commissaire aux comptes à l'Assemblée sur la vérification des états financiers de l'OACI pour l'exercice terminé le 31 décembre 1998*, par. 33 à 36, C-WP/1 1134, Additif n' 1 du 28 mai 1999.
- x Règlement des achats (*Procurement Code*), 3. Liste des fournisseurs d'équipements et des firmes de consultants, par. 3.1 Généralités.
- xi Allocution prononcée par le Secrétaire général de l'OACI à l'occasion du lancement du Plan d'action stratégique de l'OACI, le 22 mai 1997.