



Nations Unies

Examen des pratiques récentes des entités des Nations Unies en matière d'externalisation de services à des prestataires privés

Rapport du Corps commun d'inspection

Établi par *Gopinathan Achamkulangare*

Examen des pratiques récentes des entités des Nations Unies en matière d'externalisation de services à des prestataires privés

Rapport du Corps commun d'inspection

Établi par *Gopinathan Achamkulangare*



Nations Unies • Genève, 2019

* Nouveau tirage pour raisons techniques (8 septembre 2020).

Résumé analytique

Examen des pratiques des entités des Nations Unies en matière d'externalisation de services à des prestataires privés

JIU/REP/2019/9

I. Introduction

Plusieurs aspects essentiels distinguent l'externalisation de services à des prestataires privés d'une opération classique de passation de marché. Il s'agit notamment du caractère stratégique et à long terme de la relation avec un prestataire de services que l'externalisation implique généralement ; de la responsabilité qui continue d'incomber à l'entité en ce qui concerne la surveillance de la fourniture du service dans les délais et conformément aux normes de qualité établies, même si presque toutes les composantes de la production et de la fourniture du service sont confiées à un prestataire privé ; de la nécessité de déterminer, d'évaluer et d'atténuer les risques lorsque des fonctions clefs des processus métiers essentiels au fonctionnement efficace de l'entité sont externalisées ; et de l'assimilation et de l'actualisation indispensables en interne de toutes les connaissances pertinentes sur la manière dont un service – qui peut revêtir une importance critique pour les opérations d'une entité – est produit et fourni.

La présente étude vise donc à faire une démonstration convaincante des raisons pour lesquelles les entités des Nations Unies doivent accorder une plus large place à l'externalisation dans les choix stratégiques qu'elles font pour l'achat de services et biens connexes, en favorisant une meilleure prise de conscience des avantages et des inconvénients de cette option et en mettant en place des systèmes et des procédures propres à faciliter les mesures de diligence raisonnable, la prise de décisions en connaissance de cause et le renforcement de la gouvernance, de la responsabilité et du contrôle. Si certains points négatifs et positifs exposés ici peuvent être importants tant pour l'externalisation que pour d'autres formes de passation de marchés, ils sont mis en évidence en raison de leur importance cruciale pour l'externalisation, tant du point de vue des spécialistes des achats que des gestionnaires de contrats de services externalisés.

Le Corps commun d'inspection (CCI) a réexaminé la question de l'externalisation plus de vingt ans après son premier examen en 1997, qui avait été suivi d'un examen partiel en 2002. Le seul autre examen en rapport avec cette question a été réalisé en 2014 et portait sur la question de la gestion des marchés après attribution. C'est pourquoi, dans la présente étude, une très grande attention est accordée à l'évolution de l'externalisation au cours de cette période, tant à l'intérieur du système des Nations Unies qu'à l'extérieur de celui-ci, et aux changements considérables intervenus dans ce domaine, sous l'effet des progrès technologiques rapides observés dans nombre des secteurs où les entités ont eu recours à l'externalisation, comme les services informatiques et les services de communications (TIC), les voyages et la traduction. De nombreuses informations utiles ont été recueillies, qui ont servi de base aux suggestions et recommandations contenues dans le présent document.

Conformément au mandat du CCI, l'Inspecteur passe en revue les pratiques d'externalisation dans l'ensemble du système, afin de mettre en évidence les mesures propres à améliorer et consolider les mécanismes, les structures, les politiques et les procédures de gouvernance, de responsabilité et de contrôle des pratiques et des stratégies suivies pour externaliser des services. Il s'agit de faire contribuer à un renforcement de la coopération et de la coordination entre les entités des Nations Unies à cet égard et d'aider les organes délibérants et les organes directeurs, ainsi que les chefs de secrétariat et les cadres dirigeants, à s'acquitter de leurs responsabilités de contrôle dans ce domaine.

L'une des principales constatations de la présente étude est que les entités des Nations Unies n'ont pas fait une place suffisante à l'externalisation ces deux dernières décennies. Dans la pratique, les décisions d'externalisation n'ont donc souvent relevé que des gestionnaires de marchés dans les différents services, ce qui s'est traduit par des résultats sous-optimaux. Par ailleurs, des occasions ont ainsi été perdues de réaliser des gains d'efficacité considérables grâce à l'externalisation.

L'Inspecteur invite les chefs de secrétariat à accorder une plus grande attention à l'externalisation dans leurs entités respectives ; à revoir les pratiques actuelles ; et à définir des scénarios de référence, de manière à favoriser la collecte de données, le suivi et la présentation systématique de rapports et à améliorer ainsi la gestion et l'administration de l'externalisation au sein de l'entité.

L'Inspecteur examine la manière dont les entités envisagent l'externalisation et analyse les lacunes et les faiblesses des pratiques actuelles. Il cherche à évaluer dans quelle mesure des occasions ont été manquées du fait de l'absence d'un cadre opérationnel et réglementaire et des déficiences en matière de collecte de données, de suivi de la performance et de présentation de rapports. Il met en avant les raisons impérieuses qui doivent pousser les entités à envisager l'externalisation et passe en revue les mesures qu'elles doivent adopter et qui constituent des pratiques de fonctionnement saines.

La présente étude comprend une analyse visant à déterminer si le régime de passation des marchés, envisagé essentiellement du point de vue des achats de biens, est à même de couvrir de manière adéquate l'externalisation et les fonctions de gouvernance, de responsabilité et de contrôle qu'elle implique et, dans la négative, les changements qui doivent lui être apportés pour être à la hauteur de l'enjeu. L'Inspecteur s'emploie à mettre en évidence les aspects qui ne sont pas adéquats et qui justifient des modifications et à définir ce que seraient les nouvelles fonctionnalités requises.

La méconnaissance de l'externalisation et de ses caractéristiques particulières a sans doute fait obstacle à la mise en place d'un ensemble cohérent de structures, de politiques et d'obligations redditionnelles. De même, l'absence de suivi et de contrôle systématiques et l'insuffisance de la collecte de données et de la présentation de rapports réguliers aux organes délibérants sur les services externalisés ont empêché l'équipe dirigeante de bénéficier de ces outils de gestion utiles pour étudier et apprécier les problématiques propres à l'externalisation de différents services.

Il faut veiller à préserver les spécificités et le caractère international des entités des Nations Unies lorsque l'on envisage de recourir à l'externalisation, d'autant que le modèle commercial du secteur privé, qui est guidé par le résultat final, ne permet pas nécessairement de tenir pleinement compte de la structure décisionnelle intergouvernementale, des privilèges et immunités et du caractère multiculturel propres au système des Nations Unies. Le respect des droits de l'homme, des principes du travail décent et des pratiques environnementales saines par les fournisseurs doit être une exigence fondamentale des entités des Nations Unies lorsqu'elles choisissent avec qui elles vont traiter. Dans le même temps, il faut qu'elles s'emploient à tirer pleinement parti des progrès rapides de la technologie pour améliorer l'efficacité et réduire les coûts. Ce sont là des enjeux essentiels.

La présente étude a été inscrite au programme de travail du CCI de 2019 afin d'évaluer les particularités de l'externalisation de services et de la fourniture de biens connexes à des prestataires privés et la manière dont les entités pourraient mieux en tirer parti. Les principales constatations et conclusions contenues dans l'examen ainsi que les 10 recommandations qui y sont formulées, sont résumées ci-après.

II. Données générales sur l'externalisation : définition, mandats, politiques, lignes directrices, rapports et cadre conceptuel

Les entités des Nations Unies n'ont formulé ni politiques, ni lignes directrices ni procédures spécifiques en matière d'externalisation. La plupart d'entre elles considèrent que l'externalisation fait partie des activités normales de passation des marchés et partent donc du principe que le cadre opérationnel et réglementaire applicable à la passation des marchés vaut également pour l'externalisation.

Dans la présente étude, l'Inspecteur précise en quoi la décision d'externaliser et le processus d'externalisation se distinguent de l'achat classique de biens et en quoi cette distinction mérite une plus grande attention et appelle un cadre conceptuel de l'externalisation plus précis que celui utilisé jusqu'ici. **Il fait la distinction entre l'externalisation, qui est une stratégie de fonctionnement résultant d'un choix conscient et délibéré (en faveur de l'optimisation de l'approvisionnement), et la passation de marchés, qui est un outil de**

fonctionnement destiné à faciliter l'accès aux biens, travaux et services nécessaires pour répondre aux besoins de l'organisation, dans le respect d'un ensemble de règles, règlements et procédures. Contrairement à la passation des marchés, qui complète la capacité opérationnelle de l'organisation, l'externalisation implique l'engagement de coopérer avec un ou plusieurs prestataires de services sur la base d'une relation à long terme. Le(s) prestataire(s) de services peut(vent) ainsi devenir partie intégrante des opérations de l'entité, quelles que soient les formes de son(leur) association. L'entité se trouve donc exposée à plusieurs risques qu'elle doit évaluer et atténuer.

Dans la présente étude, l'Inspecteur passe également en revue les définitions existantes de l'externalisation et leurs limites dans le contexte actuel. Même si la distinction traditionnelle entre activités et services essentiels et non essentiels n'est sans doute plus aussi déterminante pour décider de ce qui peut être externalisé, beaucoup ont souligné qu'elle ne concernait plus la source de financement, mais tenait plutôt à la nature de la fonction, qui était spécifique à l'entité. Ce qui pouvait être non essentiel pour une entité pouvait être essentiel pour une autre et inversement. L'Organisation des Nations Unies a abandonné la classification des biens et services essentiels et non essentiels pour passer à la classification des biens et services stratégiques et non stratégiques. Par exemple, la fourniture, le stockage et la distribution de carburant dans le cadre des opérations de paix devaient être considérés comme des achats stratégiques de biens et de services. Toute distinction entre ce qui est essentiel et non essentiel ou stratégique et non stratégique devait sans aucun doute être laissée à l'appréciation des différentes entités, pour autant qu'il soit clairement pris conscience de la nécessité de procéder à un examen attentif de la situation et de prendre des décisions raisonnables, bien réfléchies et judicieuses.

Il appartient à chaque entité de décider s'il lui est utile d'établir un cadre conceptuel pour l'externalisation en tant qu'activité distincte et d'arrêter une politique dans ce domaine ainsi que les lignes directrices et les procédures correspondantes. Un tel cadre aiderait l'entité à évaluer ses besoins et exigences en matière d'achats de services à des prestataires privés au cours des dix prochaines années et à prendre des décisions appropriées concernant l'affectation et l'investissement des ressources financières et humaines requises.

III. Situation de l'externalisation : services externalisés et dépenses correspondantes, bien-fondé, critères et principes applicables

L'examen comprend une vue d'ensemble des volumes totaux externalisés par 23 entités déclarantes pour les années disponibles entre 2012 et 2018, une comparaison de ces volumes avec les dépenses globales au titre des achats et avec les dépenses globales des entités, une ventilation des volumes externalisés entre les 22 grandes catégories de services identifiées par le CCI et un rappel des tendances annuelles par entité et par service.

Au total, les volumes externalisés par 23 entités des Nations Unies ont représenté 22,4 milliards de dollars, avec un chiffre supérieur à un milliard de dollars pour six entités, compris entre 50 et 450 millions de dollars pour huit entités et inférieur à 36 millions de dollars pour neuf d'entre elles.

Ventilés entre les 22 grandes catégories de services, les volumes externalisés ont dépassé 1 milliard de dollars pour huit catégories, ont été compris entre 300 millions et 1 milliard de dollars pour six catégories et ont été inférieurs à 300 millions de dollars pour huit catégories. Alors que seules quatre catégories pour lesquelles les volumes externalisés sont élevés – la logistique (transport aérien, maritime et terrestre et entreposage), la construction d'installations, l'ingénierie et l'immobilier et les équipements collectifs – n'ont généralement pas de solutions de remplacement internes envisageables en raison des coûts associés à la mise en place de l'infrastructure nécessaire pour les fournir, toutes les autres catégories concernent des services qui sont soit entièrement assurés en interne, soit partiellement ou largement externalisés.

La part des volumes externalisés dans le volume global des achats est importante pour 15 organisations, s'établissant entre 10 et 60 %. Si l'on compare les volumes externalisés au montant des dépenses globales des organisations, les pourcentages sont à nouveau significatifs pour 12 d'entre elles, où l'externalisation représente entre 5 à 20 % de ces dépenses.

L'externalisation représente à l'évidence une part non négligeable des dépenses de la plupart des organisations participantes et cette part a tendance à augmenter, avec une hausse de 25,8 % dans les 15 organisations qui ont communiqué des données sur l'externalisation pour les sept années de la période 2012-2018. En outre, si l'on compare les dépenses de la première et de la dernière année pour laquelle les 23 organisations ont communiqué des données, une progression est observée dans 17 des 23 organisations et 15 des 22 grandes catégories de services. Le bien-fondé de l'externalisation de ces services ainsi que les critères et les principes applicables sont expliqués en détail dans l'examen.

IV. Difficultés et risques associés à l'externalisation

Les organisations qui externalisent des services doivent faire face à de multiples difficultés et risques associés aux relations et aux accords d'externalisation, qui, parfois, s'accompagnent de facteurs d'atténuation et ouvrent de nouvelles perspectives et solutions. Certaines difficultés et risques sont propres aux relations d'externalisation en général, quel que soit leur cadre, et sont imputables pour l'essentiel : a) aux lois nationales ; b) aux intérêts des États membres ; c) aux particularités des organisations intergouvernementales ; d) au règlement financier et aux règles de gestion financière et aux politiques de passation des marchés ; e) aux services spécialisés et personnalisés ; f) au volume et aux coûts de l'externalisation ; g) aux contraintes internes de capacité, de contrôle et de communication ; h) aux considérations relatives à la sécurité physique et à la sécurité de l'information ; i) à la mauvaise performance ou à un comportement et des pratiques inappropriés de la part des fournisseurs ; et j) à d'autres facteurs.

D'autres difficultés et risques sont spécifiques à l'externalisation vers les pays en développement, à l'externalisation dans des contextes d'urgence et de crise humanitaires et à l'externalisation par les opérations de maintien de la paix. Dans la présente étude, l'Inspecteur procède à un examen détaillé de ces difficultés ainsi que des solutions possibles et des facteurs d'atténuation mis en évidence.

V. Avantages de l'externalisation et possibilités offertes par son évolution

A. Les avantages de l'externalisation des services

Fortes de leurs données d'expérience en matière d'externalisation, les organisations ont tiré de cette option de nombreux avantages, matériels et non matériels. Parmi les avantages non matériels, on peut citer une plus grande souplesse et une plus grande rapidité dans la réponse à de fortes poussées de la demande et à l'évolution des besoins ; des solutions possibles pour assurer la continuité des opérations ; l'accès aux connaissances les plus récentes sur les marchés des capitaux et aux derniers outils et compétences technologiques ; et une application plus impartiale des règles.

Les avantages matériels en termes de réduction des coûts ont été obtenus grâce notamment à des conditions contractuelles et des tarifs plus favorables pour les services ; une réduction des charges liées à l'administration des contrats ; des rabais de quantité ; des remises au titre du statut de l'organisation ; une diminution des dépenses de personnel ; la disponibilité de personnel à la demande et à temps partiel ; l'absorption des pertes par les fournisseurs ; la rémunération forfaitaire des services ; et l'élimination des coûts d'acquisition et d'entretien des équipements. Des gains financiers ont également été réalisés grâce à la meilleure rentabilité des investissements découlant de l'externalisation de la gestion.

L'un des avantages les plus significatifs a découlé du regroupement. Les années précédentes, les gestionnaires de marchés signaient généralement des contrats individuels pour chaque tâche, ce qui entraînait des inefficacités, leur prenait beaucoup de temps et dispersait la responsabilité des résultats entre un grand nombre de prestataires de services. La tendance s'est inversée ces dernières années et de nombreuses entités ont trouvé intéressant de regrouper plusieurs services sous un seul contrat consolidé. Ce regroupement doit intervenir dans des limites raisonnables et tenir compte de l'incidence potentielle sur l'exécution des contrats, ce qui a entraîné des changements importants dans la manière dont les contrats sont établis.

Le processus de regroupement a conduit à une plus grande efficacité, car le gestionnaire de marchés a la charge de moins de contrats, a plus de temps à consacrer au suivi des résultats et peut s'adresser à un seul prestataire pour rendre compte de la fourniture d'une multiplicité de services dans le cadre d'un seul contrat. Il facilite la gestion des questions d'assurance qualité en permettant au gestionnaire de marchés de traiter avec un seul fournisseur au lieu de plusieurs, comme cela aurait été le cas s'il y avait eu plusieurs contrats.

De nombreux exemples peuvent être cités à cet égard, allant des services de nettoyage et d'entretien aux services de voyage, services de sécurité et services informatiques et de communications. La plupart des entités semblent convenir que ce regroupement a beaucoup contribué à réaliser des gains d'efficacité en réduisant les coûts et le temps de transaction et en éliminant les niveaux de contrôle inutiles et les exigences excessives de coordination interne et externe imposées aux gestionnaires de marchés. La possibilité de regroupement dépend sans doute de la nature et des caractéristiques des services externalisés et de la disponibilité de fournisseurs ayant une expertise et une expérience suffisantes.

B. Évolution des accords d'externalisation

Les pratiques d'externalisation ont également évolué à bien des égards ces deux dernières décennies sous l'effet de plusieurs facteurs, dont les plus importants sont les progrès rapides de la technologie, notamment des technologies de l'information et des communications, la croissance des organisations et les changements intervenus dans leurs mandats, leurs modèles d'activité et de financement, leurs besoins et obligations et leurs cadres juridiques et réglementaires.

Les changements technologiques ont eu des répercussions sur la façon dont toutes les entreprises des secteurs public et privé s'organisent et mènent leurs activités. On peut citer notamment l'utilisation d'algorithmes et son incidence sur les voyages aériens et les réservations de chambres d'hôtel, le concept de tarification dynamique ou l'avènement des téléphones mobiles intelligents et leur incidence sur les marges des hôtels pour les appels téléphoniques longue distance. De fait, peu d'entités auraient engagé des sociétés spécialisées pour suivre la couverture médiatique de leurs chefs de secrétariat et de leurs voyages, ne serait-ce qu'il y a dix ans. Aujourd'hui, la pratique paraît courante. De même, très peu d'entre elles auraient externalisé les décisions d'investissement concernant leurs actifs il y a quelques années. Aujourd'hui, elles le font couramment. D'autres services tels que la sécurité, les voyages et la traduction semblent avoir été fortement influencés par les progrès technologiques.

Tous ces éléments ont eu une incidence sur la manière dont les entreprises sont gérées et les services sont externalisés. On peut se demander si les entités des Nations Unies se sont montrées suffisamment agiles et souples pour s'adapter à ces progrès technologiques, les utiliser pleinement et réaliser des gains d'efficacité. L'examen contient une description détaillée de certains des changements et innovations technologiques rapides concernant les services externalisés, des avantages qui ont été obtenus et des adaptations nécessaires pour superviser l'externalisation et prendre en compte les innovations et les perspectives futures.

VI. Améliorer la prise de décisions en matière d'externalisation : analyses des coûts, des avantages et des risques

A. Analyses coûts-avantages

L'un des éléments les plus fondamentaux du choix de l'option d'externalisation est la réalisation d'une analyse initiale de tous les coûts et avantages directs, indirects et non matériels associés à chaque option afin de déterminer celle qui est la plus avantageuse pour l'organisation. Bien que l'examen décrive en détail plusieurs exemples d'analyses coûts-avantages réalisées par des organisations pour parvenir à une décision en toute connaissance de cause, il n'existe ni méthodologie ni modèle communs utilisés de manière générale pour la réalisation d'une analyse coûts-avantages. Il en résulte une situation dans laquelle la décision est laissée au gestionnaire de marchés en charge de l'externalisation du service concerné.

La méthodologie et les éléments correspondants pourraient ne pas être appliqués de manière cohérente. L'Inspecteur préconise la mise en place d'une méthodologie adaptée aux pratiques d'externalisation actuelles et aux circonstances spécifiques de l'entité concernée. En outre, de nombreuses entités ont souligné que, dans le cas de l'optimisation des choix d'approvisionnement ou de l'externalisation perturbatrice, le coût n'était pas la seule considération. Au-delà des coûts, d'autres facteurs pouvaient également contribuer à des gains d'efficacité, compte tenu notamment de l'incidence de la technologie et des applications de la robotique et de l'intelligence artificielle.

L'Inspecteur préconise de tenir compte des immunités et des privilèges dont bénéficient les entités des Nations Unies dans les analyses coûts-avantages. Un exemple utile est la façon dont la Maison des Nations Unies à Copenhague a tiré parti de son exonération du paiement des taxes locales pour revenir de l'externalisation à l'utilisation des ressources internes pour les services de nettoyage des installations. Le niveau élevé des salaires sur le marché du travail local a favorisé et facilité ce changement.

B. Évaluation des risques

L'Inspecteur souligne la nécessité pour les organisations de fonder leurs politiques et pratiques en matière d'externalisation sur une évaluation des risques, car l'externalisation à des fournisseurs tiers peut les exposer à de nombreux types de risques : risques opérationnels, réputationnels et juridiques, risques propres aux pays/domaine, risques stratégiques, risques liés à la stratégie de sortie, risques de contrepartie, risques systémiques, risques de concentration, risques de non-conformité, cyber-risques et risques contractuels et financiers. Il importe donc, dans ces conditions, qu'elles veillent à ce que les services relevant de leur responsabilité qui sont sous-traités à des partenaires privés fassent l'objet d'évaluations périodiques et que des lignes directrices appropriées en matière d'évaluation des risques soient élaborées par les organes concernés de chaque entité. Dans ce contexte, l'examen met en évidence plusieurs mesures utilement mises en place dans les organisations pour évaluer et atténuer les risques.

Par exemple, le risque qu'un gestionnaire de marchés cherche à obtenir à la dernière minute une prolongation automatique peut être évité en mettant en place une alerte particulière dans le système d'informatique de gestion ou le progiciel de gestion intégré de l'entité et en réglant l'alerte pour qu'elle se déclenche, par exemple, douze ou dix-huit mois avant l'expiration du contrat externalisé. Les organisations doivent définir et mettre en place des mesures visant à prévenir une éventuelle collusion entre les fournisseurs ou une collusion entre le personnel et les fournisseurs ou une dépendance excessive du gestionnaire de marchés à l'égard du prestataire de services.

Un risque important auquel les entités doivent faire face est l'arrêt soudain des activités par le prestataire de services pour diverses raisons. Nombre d'entre elles ont souligné les difficultés qu'elles avaient dû surmonter face à un tel événement inattendu. Bien que peu fréquent, cet arrêt soudain des activités a concerné des prestataires de services dans les TIC, l'entretien et quelques autres secteurs. La fermeture soudaine de grandes entreprises fournissant des services de sous-traitance a entraîné de graves problèmes dans les secteurs public et privé de certains pays industrialisés. La prise de conscience de cette possibilité devrait aider les entités des Nations Unies à prendre des mesures pour évaluer et atténuer les risques correspondants. En résumé, l'Inspecteur prône une approche axée sur les risques pour procéder aux choix critiques concernant l'acquisition de services auprès d'un prestataire privé ou d'un fournisseur tiers.

VII. Améliorer la sélection des fournisseurs et la gestion après attribution des marchés de services externalisés

A. Procédure de sélection des fournisseurs

Une fois la décision d'externaliser prise, la procédure de sélection des fournisseurs devient essentielle pour assurer que l'entreprise ayant les capacités nécessaires est choisie pour devenir partie à un accord contractuel une fois clairement définis les produits livrables, les normes de qualité et les délais. Dans ce contexte, 14 bonnes pratiques et deux recommandations concernant la sélection des fournisseurs qui méritent d'être prises en considération et reproduites sont mises en évidence dans l'examen et, pour certaines, exposées ci-dessous.

Réalisation d'études de marché

Pour tout service externalisé, le gestionnaire de marchés concerné doit investir un minimum de ressources financières et humaines dans le renseignement économique et les études de marché, afin de mettre en évidence les technologies de pointe et le nombre de prestataires de services réputés, fiables et expérimentés disponibles sur le marché, tant au niveau local (en termes de présence sur le terrain) que mondial. Les divisions ou unités des entités chargées de la passation des marchés doivent élaborer des modèles types à utiliser dans ces exercices.

Utilisation des informations en retour fournies par les utilisateurs et de l'expertise externe

Lors de la révision des cahiers des charges, le gestionnaire de marchés doit reprendre le contrat existant et recenser les problèmes rencontrés dans son exécution, les enseignements qui en ont été tirés et les bonnes pratiques. Cette étape doit être suivie de consultations approfondies avec toutes les parties concernées, en particulier les unités chargées des achats et des questions juridiques et financières, afin d'obtenir des informations sur les modifications intervenues dans les lois et règlements locaux ; le droit du travail ; la réglementation concernant l'utilisation de substances dangereuses et de produits chimiques ; la durabilité environnementale ; les garanties et les normes ; et les dernières technologies, procédés et innovations disponibles. Ces éléments doivent être pris en compte de manière appropriée dans la révision. Le cas échéant, il convient de faire appel à des experts extérieurs et d'engager un ou plusieurs consultants.

Mise au point d'indicateurs clefs de performance

L'élaboration d'indicateurs clefs de performance pratiques, significatifs et facilement mesurables est essentielle à la gestion des contrats. Le gestionnaire de marchés peut plus facilement s'assurer que le fournisseur a respecté les conditions contractuelles et les critères de qualité définis, en déterminant qu'il a satisfait aux indicateurs clefs de performance et qu'il a rempli toutes les obligations à cet égard. Pour s'acquitter efficacement de cette tâche, il doit disposer des compétences requises, notamment ce qui concerne l'assurance qualité.

Deux préoccupations principales ont été soulevées s'agissant des indicateurs clefs de performance : premièrement, de nombreux gestionnaires de marchés dressaient inutilement une liste d'indicateurs excessivement longue pour essayer de « jouer la sécurité » et, deuxièmement, de multiples indicateurs ne contribuaient pas à vérifier l'exécution des tâches prévues, en particulier les aspects qualitatifs. Nombre des personnes interrogées ont souligné que les indicateurs clefs de performance devaient être choisis avec soin et en raison de leur intérêt, qu'ils devaient être limités à un nombre gérable et suffisant pour permettre de mesurer et de couvrir tous les domaines critiques et qu'ils devaient être conçus pour rendre compte de la performance réelle sur le terrain et ne pas constituer un simple exercice mécanique de comptage des points.

Adapter la durée du contrat à la nature du service externalisé

L'Inspecteur préconise de revoir un domaine critique de l'externalisation, à savoir la durée type d'un contrat de service. Dans la présente étude, il indique qu'il est possible de réaliser des gains d'efficacité en envisageant un allongement de la durée lorsque la période maximale autorisée avec prorogation n'est pas supérieure à cinq ans. Des durées plus longues peuvent être utiles, par exemple, lorsque des services hautement personnalisés nécessitent des dépenses initiales de développement importantes ; la procédure d'adjudication prend beaucoup de temps ; les services proviennent d'un marché monopolistique et sont appelés à rester inchangés ; il est très long ou compliqué de passer d'un fournisseur à un autre.

Encourager la participation des petits et moyens fournisseurs

Afin de remédier à une situation où tous les marchés étaient attribués aux mêmes groupes d'entreprises, la Commission européenne a adopté une déclaration de principe dans laquelle elle a vivement encouragé les petites et moyennes entreprises à participer efficacement à la concurrence. Dans la pratique, le marché doit être divisé en petits lots

pour permettre à ces entreprises d'être compétitives et le chiffre d'affaires minimum exigé des soumissionnaires ne doit pas dépasser le double de la valeur estimée du contrat. Les petites et moyennes entreprises sont également autorisées à former un consortium et à soumissionner en tant qu'entité unique.

Dans le système des Nations Unies, parmi les exemples intéressants d'ouverture à des fournisseurs locaux, on peut citer les accords mondiaux de fourniture de matériel informatique, qui prévoient la fourniture et l'entretien de ce matériel par des entreprises locales. Des dispositions similaires existent pour les achats de véhicules, qui interviennent au niveau mondial aux termes de contrats-cadres, tandis que l'entretien courant et la maintenance sont assurés au niveau local.

B. Gestion des marchés après attribution

L'administration et la gestion des marchés après attribution concernent le contrôle et la gestion permanents de l'exécution des services contractuels par le fournisseur et du respect de ses obligations. Le suivi des fournisseurs, l'évaluation de la performance, le renouvellement des contrats, la gestion de la transition entre fournisseurs et la gestion des informations et des connaissances en fonction des enseignements tirés constituent autant d'éléments clefs de la gestion des marchés après attribution. Dans ce contexte, l'Inspecteur formule une recommandation et met en évidence 11 bonnes pratiques concernant la gestion des marchés après attribution à l'intention des entités, dont certaines sont précisées ci-dessous.

Établir des relations stratégiques avec les fournisseurs

La gestion des relations entre l'entité et le fournisseur est l'un des domaines les plus difficiles de l'externalisation. D'une part, l'entité doit mettre en place des mesures pour éviter un éventuel enfermement propriétaire, une collusion entre les fournisseurs et une dépendance à l'égard du fournisseur. D'autre part, elle doit établir et maintenir des relations de confiance et de partenariat à long terme avec le fournisseur afin de garantir une performance optimale. Étant donné que les relations avec les fournisseurs ont surtout de l'intérêt dans la phase postcontractuelle, en raison des solutions innovantes que les fournisseurs peuvent offrir, les entités ont tout à gagner de l'établissement de relations plus stratégiques avec eux, plutôt que de les considérer comme de simples exécutants.

Améliorer le suivi des contrats et l'assurance qualité

Pour améliorer le suivi des contrats, plusieurs entités ont mis au point des outils en ligne qui devraient être reproduits par d'autres afin d'accroître l'efficacité et de réduire les délais. Ces outils permettent aux progiciels de gestion intégrés de l'entité et du fournisseur d'échanger des informations, telles que les rapports sur les indicateurs clefs de performance ; et aux unités administratives d'émettre des contrats et des évaluations des performances et de recevoir des alertes sur les dates d'exécution et d'expiration des contrats. Les entités ont également établi de multiples niveaux d'assurance qualité et ont recommandé qu'il y en soit de même pour le suivi des fournisseurs, notamment en distinguant le niveau du service demandeur contrôlant la performance des fournisseurs et celui de la fonction spécialisée dans la gestion des contrats supervisant tous les contrats externalisés.

Faire respecter les clauses d'indemnisation et de résiliation

De nombreux contrats prévoient des déductions ou des compensations lorsqu'un objectif n'est pas atteint ou lorsqu'il y a sous-performance ou des problèmes de qualité du service fourni. En outre, l'incorporation dans les contrats de clauses de résiliation anticipée clairement applicables pour cause de mauvaise performance, de non-exécution ou de rupture de contrat sont également des mesures nécessaires pour les entités afin de réduire les risques et les pertes. Plusieurs pratiques utiles à cet égard existent dans des organisations extérieures au système des Nations Unies, dont la reproduction par les entités pourrait être envisagée.

Établir clairement les modalités de transition entre fournisseurs

Assurer une transition en douceur d'un fournisseur existant à un nouveau fournisseur est un enjeu majeur et exige une attention et un soin particuliers de la part de l'entité. Certaines entités ont mis en place des procédures détaillées pour la sortie d'un fournisseur existant et l'entrée d'un nouveau fournisseur. Certaines stipulent dans les contrats l'obligation pour le fournisseur sortant d'assurer un transfert sans heurts, y compris le transfert de connaissances, et prévoient une période de chevauchement entre le fournisseur entrant et le fournisseur sortant. Certaines prévoient également l'embauche et le maintien du personnel conformément aux lois et règlements locaux (par exemple, dans les domaines de la restauration et du nettoyage). Plusieurs entités reconnaissent la nécessité de lignes directrices procédurales pour gérer la transition. Dans nombre de cas, la présence du personnel de l'entité est requise à des moments ou des processus critiques.

VIII. Renforcer la coordination, les capacités et le contrôle en matière d'externalisation

A. Améliorer la coordination interne et la gouvernance en matière d'externalisation

Étant donné que les services externalisés sont gérés par différents gestionnaires de marchés, chacun dans son domaine de responsabilité et de compétence, il serait souhaitable de mettre en place un mécanisme de coordination au sein d'une entité à même de regrouper les données d'expérience des responsables avec les différents fournisseurs, les bonnes pratiques et les enseignements tirés. Dans certains cas, les services des achats ont eu le sentiment d'être marginalisés dans la gestion de l'externalisation. Par ailleurs, dans d'autres cas, les gestionnaires de marchés ont estimé qu'ils n'étaient pas pleinement impliqués et que le personnel chargé des achats avait un droit de regard disproportionné sur les questions relatives à l'externalisation de services spécifiques.

La désignation au sein d'une entité d'un point de contact sur l'externalisation pourrait contribuer à garantir qu'une personne ou une unité spécialisée, quels que soient ses caractéristiques et ses canaux de communication, est en charge de coordonner le travail des différents départements et services ayant un rôle pertinent à jouer dans l'externalisation et d'informer le personnel sur les pratiques, les politiques, les procédures et les responsabilités liées à l'externalisation. Une telle structure faciliterait les efforts de coordination à l'échelle des entités et empêcherait leur fragmentation. Elle contribuerait également à répertorier les enseignements tirés et les bonnes pratiques, à faciliter l'acquisition, la production, la gestion et le partage de connaissances par l'entité et à mettre en place une communauté de pratique à l'échelle du système.

B. Renforcer les capacités internes des gestionnaires de marchés

Pour tout service externalisé, il est nécessaire de renforcer le cadre de contrôle interne afin de mesurer et de suivre la performance du fournisseur, de procéder à des contrôles d'assurance qualité et de superviser les indicateurs clefs de performance. Le niveau de compétences exigé est plus élevé que si le service est assuré en interne. La responsabilité ne peut être externalisée ; elle incombe à l'entité ou au gestionnaire de marchés, même si les risques peuvent être externalisés dans une certaine mesure. Seul le gestionnaire de marchés, et non le contractant ou le fournisseur, doit rendre compte de l'assurance qualité du service externalisé. Il est impératif que, dans la définition d'emploi et l'évaluation et la notation du gestionnaire de marchés, soient pris en considération le suivi des marchés de services externalisés et l'attachement au renforcement des contrôles internes et de l'assurance qualité. À titre anecdotique, de nombreuses personnes interrogées ont admis qu'une fois les services externalisés, les contrôles internes avaient tendance à être laxistes et que l'entité en souffrait.

Si la plupart des entités mettent fortement l'accent sur la formation des fonctionnaires chargés des achats, il n'existe pas de formation spécifique pour les marchés de services externalisés. Les personnes interrogées ont mis en évidence plusieurs lacunes dans la capacité des gestionnaires de marchés en matière d'externalisation des services, notamment : l'inaptitude à décrire les besoins et les spécifications techniques correspondantes en raison d'un manque de connaissances du domaine et de l'incapacité de réaliser des études de marché ; la prise de conscience insuffisante des innovations technologiques et l'inaptitude à saisir comment ces innovations pourraient être intégrées

compte tenu des exigences propres au service considéré ; la connaissance insuffisante des règles et des procédures de passation des marchés ; et l'incapacité d'assujettir le paiement à la performance. Pour remédier à ces lacunes, les gestionnaires de marchés et les chargé(e)s des achats ont souligné la nécessité, entre autres, d'une formation sur les éléments essentiels de la gestion des marchés après attribution, la mesure de la performance et l'utilisation d'indicateurs clefs de performance, la définition et le contrôle des étapes de l'assurance qualité ainsi que le suivi, la surveillance et la communication d'informations.

C. Promouvoir la coordination de l'externalisation entre entités

De nombreuses entités ont souligné la nécessité d'un partage systématique des informations, des données d'expérience et de l'expertise sur les pratiques d'externalisation par le biais des forums et des mécanismes de coordination interinstitutions pertinents. Nombreuses sont les personnes interrogées qui estiment que le niveau actuel d'échange d'informations, de données d'expérience et de documentation n'est ni optimal ni efficace et que la crainte de perdre des marchés privilégiés en les partageant sur des plateformes publiques perdure. La plupart des échanges se font uniquement par des canaux informels et, bien que ces échanges soient assez fréquents, il ne semble pas y avoir de volonté manifeste de passer à des échanges formels.

Les entités doivent être incitées à surmonter l'inertie institutionnelle et à éviter la réaction par défaut consistant à invoquer un « mandat unique » et des « spécificités » pour faire montre d'une plus grande prise de conscience de l'objectif commun et travailler ensemble. L'Inspecteur prône l'utilisation des réseaux et plateformes de passation des marchés existants et d'autres réseaux et plateformes pertinents pour échanger des informations, des données d'expérience, des modèles d'accords, des listes de fournisseurs radiés et sanctionnés et d'autres documents pertinents, tels que des études de marché et des rapports sur la performance des fournisseurs à l'expiration du contrat. Les entités peuvent s'unir et négocier collectivement avec les fournisseurs pour obtenir de meilleures conditions. Un grand nombre de ces mécanismes spécifiques sont déjà en place en certains endroits et ont permis de réaliser des gains économiques concrets dans plusieurs domaines de l'externalisation des services. Les entités peuvent également instaurer une communauté de pratique.

D. Rapports sur les pratiques d'externalisation et surveillance de ces pratiques

Le volume, la portée et la diversité des pratiques d'externalisation ayant considérablement évolué au fil des ans dans la plupart des entités des Nations Unies, il serait souhaitable que les organes délibérants et l'équipe dirigeante puissent disposer des informations recueillies grâce au suivi des performances des fournisseurs auxquels des services ont été externalisés, à la collecte systématique de données et à leur communication régulière. Ces informations constitueraient un outil de gestion efficace et permettraient également à ces organes d'exercer un contrôle et de fournir des orientations stratégiques aux entités concernant les activités d'externalisation.

Bien que divers rapports de contrôle aient été établis sur plusieurs services externalisés, la question de l'externalisation des services à des prestataires privés n'a pas reçu l'attention nécessaire dans les travaux des organes de contrôle des entités des Nations Unies. Peu de recommandations ont donc été formulées sur le sujet et les organes de contrôle devraient faire davantage pour examiner périodiquement les risques au niveau de l'entité associés à l'externalisation à des prestataires de services privés et devraient rendre compte de leurs conclusions et recommandations aux chefs de secrétariat et aux organes délibérants.

En résumé, dans la présente étude, l'Inspecteur fournit aux entités un ensemble d'outils permettant d'améliorer la manière dont l'externalisation des services à des prestataires privés est conduite et gérée. Il souligne les éléments essentiels à prendre en considération, à savoir notamment : la réalisation de rapports analytiques et d'études de marché rudimentaires ; l'évaluation des besoins actuels et futurs ; la politique, le cadre réglementaire et les procédures ; les analyses coûts-avantages ; les mesures de diligence raisonnable ; les lignes directrices générales pour la sélection des fournisseurs et les indicateurs pour mesurer leur performance ; le renforcement des cadres de contrôle interne ; l'évaluation des risques fournisseurs ; la formation et la coordination interne, y

compris la désignation d'un point de contact le cas échéant ; la collecte systématique de données, le suivi et la présentation de rapports aux organes délibérants et aux organes directeurs ; l'apprentissage institutionnel et la gestion des connaissances ; le renforcement de la coopération et de la coordination entre les entités.

IX. Recommandations

Sur les sept recommandations d'action formelles figurant dans le présent rapport (voir annexe XII), six sont adressées aux chefs de secrétariat de toutes les organisations participantes et il peut leur être donné suite dans le cadre des modalités de réforme de la gestion, le cas échéant. Bien qu'une seule d'entre elles soit adressée aux organes délibérants (recommandation 2), la mise en œuvre rapide et efficace des six autres serait grandement facilitée si ces organes les appuyaient expressément et si leur application était suivie au niveau des chefs de secrétariat.

Recommandation 1. Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies devraient charger les services concernés d'élaborer, d'ici à la fin de 2021, en consultation avec les parties prenantes internes, une définition commune de l'externalisation applicable à l'échelle de l'entité, et lui donner corps en définissant les modalités de gestion et les règles de procédure correspondantes.

Recommandation 2. Les organes délibérants des entités des Nations Unies devraient demander à leurs chefs de secrétariat de veiller à ce que, d'ici à la fin de 2022, les rapports annuels sur les achats comportent une sous-section sur les dépenses relatives aux services fournis par des prestataires privés.

Recommandation 3. Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies devraient donner pour instruction à tous les services demandeurs de s'employer activement à évaluer leur recours à des fournisseurs basés dans des pays en développement et en transition et, dans la mesure où cette évaluation indiquerait qu'il y a lieu de le faire, de recourir davantage à de tels fournisseurs, en veillant toutefois à ne pas contrevenir aux politiques dont les entités se sont dotées pour assurer une concurrence effective.

Recommandation 4. Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies devraient inviter tous les services de leur entité à faire en sorte que, d'ici à la fin de 2021, une analyse stratégique bien documentée, prenant en compte les facteurs et les coûts à court et à long terme, soit réalisée, et examinée et approuvée par l'autorité compétente, avant qu'un prestataire privé ne soit officiellement choisi pour la fourniture de services ou de biens stratégiques, sensibles ou de grande valeur.

Recommandation 5. Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies devraient donner pour instruction à tous les gestionnaires de leur entité de veiller à ce que, à partir de la fin de 2021, les services stratégiques, sensibles ou de grande valeur relevant de leur responsabilité qui sont obtenus de prestataires privés fassent l'objet d'un examen périodique comprenant une évaluation des risques, afin qu'il soit possible de vérifier si des mesures appropriées de gestion des risques ont été élaborées par les organes concernés de chaque entité.

Recommandation 6. Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies devraient charger les services concernés de définir les critères à respecter pour que des contrats de services externalisés puissent être prolongés au-delà des délais normaux et de présenter ces critères à l'instance décisionnelle compétente pour adoption et incorporation dans les documents directifs d'ici à la fin de 2021.

Recommandation 7. Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies devraient donner pour instruction à tous les gestionnaires de leur entité de veiller à ce que, d'ici à la fin de 2021, chaque fois qu'il est décidé de demander à un prestataire privé de fournir des services ou des biens stratégiques, sensibles ou de grande valeur, le service demandeur élabore des lignes directrices claires et détaillées pour gérer la transition entre fournisseurs, y compris les dispositions d'appui technique requises, et s'assure que les dossiers d'invitation à soumissionner précisent bien la responsabilité du fournisseur en matière d'aide à la transition et de transfert de connaissances à l'entité et au fournisseur suivant.

Les recommandations formelles sont complétées par 43 recommandations informelles ou « souples », libellées en caractères gras, sous la forme de suggestions supplémentaires présentées aux organes délibérants et aux chefs de secrétariat pour les guider dans les mesures à prendre en vue d'apporter d'autres améliorations. Les recommandations non contraignantes se trouvent dans les paragraphes suivants : 60, 62, 124, 140, 148, 149, 167, 174, 176, 180, 185, 189, 198, 202, 203, 204, 208, 213, 220, 223, 234, 243, 244, 245, 249, 250, 251, 252, 254, 257, 269, 275, 278, 281, 282, 283, 285, 304, 307, 308, 311, 313 et 331.

Table des matières

	<i>Page</i>
Résumé analytique	iii
Abréviations	xvii
I. Introduction	1
A. Contexte.....	1
B. Objectifs et portée de l'examen	1
C. Approche et méthodologie.....	3
D. Contraintes.....	7
II. Données générales sur l'externalisation : définition, mandats, politiques, principes directeurs, rapports et cadre conceptuel	8
A. Définition de l'externalisation	8
B. Mandats, politiques et rapports à l'ONU	9
C. Mandats, politiques, lignes directrices et procédures dans les autres organisations participantes.....	12
D. Cadre conceptuel de l'externalisation	14
III. Situation de l'externalisation : services externalisés et dépenses correspondantes, bien-fondé, critères et principes applicables.....	16
A. Examen des services externalisés par catégorie.....	16
B. Volumes externalisés par rapport aux achats et aux dépenses totales de l'organisation	16
C. Volume externalisé par organisation	19
D. Volume externalisé par service	21
E. Bien-fondé de l'externalisation.....	27
F. Critères et principes de l'externalisation.....	28
IV. Difficultés et risques associés à l'externalisation	30
A. Difficultés et risques généraux de l'externalisation et facteurs d'atténuation et solutions correspondantes	30
B. Externalisation à des prestataires de services basés dans des pays en développement	36
C. Externalisation dans les situations de crise et d'urgence humanitaire	40
D. Externalisation par les opérations de maintien de la paix	40
V. Avantages de l'externalisation et possibilités offertes par son évolution	45
A. Avantages découlant de l'externalisation des services	45
B. Évolution des accords d'externalisation	49
C. Évolution de l'externalisation dans le domaine des technologies de l'information et des communications.....	50
D. Avantages tirés des innovations technologiques dans d'autres secteurs de services externalisés	52
E. Possibilités d'externalisation à l'avenir	53
VI. Améliorer la prise de décisions sur l'externalisation : analyses des coûts, avantages et risques	55
A. Analyses coûts-avantages	55
B. Évaluation des risques	59

VII.	Améliorer la sélection des fournisseurs et la gestion après attribution des marchés de services externalisés	65
A.	Procédure de sélection des fournisseurs.....	65
B.	Gestion des marchés après attribution	71
VIII.	Renforcer la coordination, les capacités et les dispositifs de contrôle dans le domaine de l'externalisation	77
A.	Renforcer la coordination et la gouvernance au niveau interne dans le domaine de l'externalisation.....	77
B.	Améliorer les capacités internes des gestionnaires de marchés	80
C.	Renforcer la coordination interinstitutions en matière d'externalisation	81
D.	Rapports sur les pratiques d'externalisation et surveillance de ces pratiques	84
IX.	Observations finales	87
Annexes		
I.	Définitions de l'externalisation	89
II.	Mandats, lois, politiques, règles et règlements, dispositions du cadre stratégique, lignes directrices et procédures.....	91
III.	Dépenses totales au titre des activités externalisées, par organisation	94
IV.	Part des dépenses au titre des services externalisés, par organisation	103
V.	Dépenses pour 22 grandes catégories de services externalisés.....	111
VI.	Services divers externalisés, non classés par catégorie	116
VII.	Pratiques en matière d'externalisation.....	119
VIII.	Services pouvant être externalisés à l'avenir, bien-fondé et risques	121
IX.	Modalités et procédures de l'externalisation.....	123
X.	Risques associés à l'externalisation	124
XI.	Formations relatives à l'externalisation assurées par les organisations entre 2012 et 2018	126
XII.	Aperçu des mesures à prendre par les organisations participantes pour donner suite aux recommandations du Corps commun d'inspection.....	128

Abréviations

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BID	Banque interaméricaine de développement
BSCI	Bureau des services de contrôle interne
CCI	Corps commun d'inspection
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
CESAO	Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
FINUL	Force intérimaire des Nations Unies au Liban
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
ITC	Centre du commerce international
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
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
OMT	Organisation mondiale du tourisme
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONU-Femmes	Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
OPS	Organisation panaméricaine de la santé
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
TIC	Technologies de l'information et des communications
UIT	Union internationale des télécommunications

UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UPU	Union postale universelle

I. Introduction

A. Contexte

1. L'externalisation est l'opération qui consiste à sous-traiter à une société, un fournisseur ou un entrepreneur indépendant, un processus métier, qu'une entité peut avoir géré auparavant en interne ou qu'elle juge nécessaire ou important, à une société, un fournisseur ou un entrepreneur indépendant, le processus étant acheté en tant que service. Cette pratique a été couramment utilisée par les entités des Nations Unies depuis leur création et elle est toujours d'actualité, représentant des dépenses de 22,4 milliards de dollars pour 23 d'entre elles, sur la base des données annuelles disponibles pour la période 2012-2018. Il s'agit de l'une des nombreuses méthodes d'approvisionnement que peuvent choisir les entités pour acquérir des services qui, sans être nécessairement essentiels à leur mandat, contribuent dans une large mesure à leur fonctionnement efficace.

2. Alors que les dépenses totales liées à l'externalisation ont dépassé un milliard de dollars dans six entités¹ et 100 millions de dollars dans cinq autres² au cours de la période 2012-2018, aucune n'examine expressément cette pratique ni ne fait régulièrement rapport à ce sujet. Si la plupart des entités considèrent l'externalisation comme faisant partie intégrante des activités régulières de passation de marchés, l'Inspecteur a constaté qu'elle se distinguait nettement par certains aspects et générerait de multiples possibilités et risques, dont il fallait tenir compte dans les procédures d'acquisition de ces services.

3. Si ses particularités sont dûment prises en compte, c'est-à-dire si ses possibilités sont évaluées et ses risques atténués, l'externalisation peut constituer un outil important pour aider les entités à s'acquitter de leur mandat et, en particulier, pour soutenir les États membres dans les efforts qu'ils font pour réaliser les objectifs de développement durable.

4. Afin d'évaluer les particularités associées à l'externalisation de services et de biens connexes à des prestataires privés et la manière dont il est possible d'en tirer au mieux parti dans l'intérêt des entités, le Corps commun d'inspection (CCI) a examiné les pratiques des entités des Nations Unies en matière d'externalisation dans le cadre de son programme de travail de 2019, à la suite d'une proposition soumise par l'Organisation des Nations Unies.

B. Objectifs et portée de l'examen

5. L'objectif de l'examen est d'évaluer les points forts et les points faibles de l'externalisation et les possibilités et risques liés au recours à cette option et de passer en revue les législations et les politiques pertinentes à cet égard. L'Inspecteur vise dans la présente étude à aider les organes délibérants et les chefs de secrétariat à mieux comprendre la situation actuelle de l'externalisation en donnant une vue d'ensemble des volumes et des types de services et de biens concernés par la sous-traitance à des prestataires privés ainsi que des pratiques actuelles et des tendances observées dans ce domaine ainsi qu'en recensant les possibilités et les risques associés. La mise en évidence des lacunes ou des obstacles dans les pratiques existantes doit servir de base à des suggestions d'amélioration par rapport aux cadres existants de l'externalisation.

6. L'examen couvre l'ensemble du système et toutes les organisations participantes qui ont procédé à l'externalisation de services et de biens connexes auprès de prestataires privés

¹ Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Organisation des Nations Unies (ONU), Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Programme alimentaire mondial (PAM) et Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

² Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) et Union internationale des télécommunications (UIT).

entre 2012 et 2018. Cette période a été choisie pour évaluer correctement les volumes et les tendances de l'externalisation ces dernières années, en particulier au cours des trois derniers exercices biennaux. En outre, afin de recenser les bonnes pratiques pour les aspects procéduraux de l'externalisation, les données d'expérience d'autres organisations internationales ont été sollicitées.

7. Sauf à des fins d'illustration ou de comparaison, les options d'approvisionnement ci-après ne sont pas couvertes par la présente étude, car elles sont distinctes de l'externalisation et ont été examinées en détail lors de précédents examens du CCI :

- **Utilisation des ressources internes** : Fourniture de services par des entités des Nations Unies à d'autres entités du système ;
- **Délocalisation** : Transfert de processus métier d'une entité dans un autre pays (généralement un lieu d'affectation où les coûts sont bas), mais sans les externaliser ;
- **Services communs** : Services financés et gérés conjointement par un groupe de bureaux appartenant au système des Nations Unies ;
- **Services partagés** : Fourniture de services d'usage courant par un groupe dans une organisation au lieu de la fourniture des mêmes services par plusieurs unités. Par exemple, un service géré par un bureau d'une entité des Nations Unies est fourni à d'autres bureaux d'entités des Nations Unies, dans le cadre d'un accord interinstitutions ou de dispositions pour le partage de services au sein de la même organisation ;
- **Services groupés** : Contribution de différents bureaux participants d'entités des Nations Unies à la fourniture d'un service commun, en nature et non en espèces ;
- **Partenaires d'exécution** : Entités gouvernementales nationales (y compris les agences ou institutions) ; organisations non gouvernementales et organisations de la société civile ; entités des Nations Unies agissant en tant que partenaires d'exécution ; entités multilatérales et intergouvernementales n'appartenant pas au système des Nations Unies ; et autres entités (universités, instituts de recherche, etc.) avec lesquelles les entités des Nations Unies concluent des accords et auxquelles elles allouent des ressources pour exécuter ou mettre en œuvre des programmes, des projets et des activités pour leurs bénéficiaires ;
- **Système des Nations Unies – accords de partenariat avec le secteur privé** : « un accord ou dispositif volontaire de collaboration entre une ou plusieurs entités des Nations Unies et le secteur privé, qui décident d'œuvrer ensemble à la réalisation d'un objectif commun ou d'entreprendre une activité spécifique, et de coordonner leurs responsabilités, ressources et avantages respectifs. Rien dans un tel partenariat ne doit être considéré comme faisant d'une partie un agent de l'autre partie ou créant un partenariat légal ou une entreprise commune entre les parties. Aucune des parties n'a le pouvoir de contraindre l'autre partie à une orientation spécifique sans son consentement, de passer un contrat au nom de l'autre partie ou de faire assumer une responsabilité à l'autre partie de quelque manière que ce soit »³.

8. Dans la présente étude, l'Inspecteur n'entre pas dans les détails de la gestion des marchés ou des politiques et pratiques en matière d'achats. Ces deux sujets ont été examinés en détail dans les précédents rapports et notes du CCI consacrés à ce sujet⁴. Toutefois, le fait que les divers défis, avantages et mesures correctives mis en évidence dans l'examen comme étant immédiatement pertinents pour l'externalisation soient également applicables à d'autres formes de marchés ne les rend pas moins importants pour l'externalisation. En outre, si dans la présente étude, l'Inspecteur tente de donner une image globale des types de services externalisés et des tendances correspondantes, il ne s'étend pas sur la manière dont des services spécifiques sont externalisés. Il convient de noter que,

³ Pacte mondial des Nations Unies, « Guidelines on a principle-based approach to the Cooperation between the United Nations and the business sector », rapport de 2015 (révisé).

⁴ JIU/REP/2004/9 et Corr.1, JIU/NOTE/2011/1 et JIU/REP/2014/9.

dans ses rapports précédents, le CCI a abordé la question de l'externalisation dans le cadre de l'examen de services et de fonctions spécifiques⁵.

9. Les organisations participantes ont noté qu'elles n'utilisaient pas expressément l'expression « prestataire de services privé » mais y faisaient plutôt référence dans des termes intéressant la passation des marchés au sens large, tels que « tiers », « entrepreneur », « fournisseur » et « vendeur ». Aux fins de la présente étude, il a été demandé aux organisations de fournir des commentaires et des données uniquement sur les cas où les vendeurs, les fournisseurs, les entrepreneurs ou les tiers étaient des « prestataires de services privés ».

C. Approche et méthodologie

10. L'approche utilisée ici consiste à évaluer les politiques, les pratiques récentes et les procédures appliquées par les entités des Nations Unies pour sous-traiter des activités à des prestataires de services privés ou à des fournisseurs tiers (les deux termes étant utilisés de manière interchangeable dans le rapport), afin de proposer des améliorations à leur égard et de rationaliser ainsi les aspects relatifs à la gouvernance, à la responsabilité et au contrôle de l'externalisation. Elle s'appuie sur les données de base et les analyses figurant dans trois études antérieures du CCI, à savoir un examen sur l'externalisation en tant qu'impératif de compétitivité pour les organismes des Nations Unies (JIU/REP/97/5), un audit de gestion sur les pratiques de l'Organisation et des fonds et programmes des Nations Unies en matière d'externalisation (JIU/REP/2002/7) et un examen de la gestion et de l'administration des marchés dans le système des Nations Unies (JIU/REP/2014/9)⁶.

11. Il s'agit d'évaluer, d'analyser et de mettre en évidence : la façon dont les entités considèrent l'externalisation ; les lacunes et les faiblesses des pratiques actuelles ; la mesure dans laquelle des occasions ont été manquées en raison de l'absence de tout cadre politique et réglementaire et de l'insuffisance de la collecte de données, du suivi de la performance et de la communication d'informations ; les raisons impérieuses du recours par les entités à l'externalisation, y compris les mesures qu'elles doivent adopter en tant que pratiques de fonctionnement saines ; la question de savoir si le régime de passation des marchés, qui porte essentiellement sur les biens, peut couvrir de manière adéquate l'externalisation et les impératifs correspondants de gouvernance, de responsabilité et de contrôle et, si ce n'est pas le cas, les caractéristiques (modifications ou exigences supplémentaires) qui devraient lui être ajoutées pour qu'il soit à même de le faire.

12. Du point de vue de la méthodologie appliquée, divers modes de recherche ont été associés :

- Une étude documentaire des mandats, politiques, lignes directrices et rapports de contrôle des organes délibérants concernant l'externalisation à des prestataires de services privés dans les entités des Nations Unies ainsi que des rapports du Secrétaire général sur le sujet ;
- Une étude documentaire des dossiers sur l'externalisation obtenus par des requêtes adressées en ligne à d'autres organisations internationales (c'est-à-dire des organisations non participantes), des entités des secteurs public et privé,

⁵ JIU/REP/2005/4, JIU/REP/2008/5, JIU/NOTE/2012/2, JIU/NOTE/2013/1, JIU/REP/2016/11, JIU/REP/2017/3 et JIU/REP/2018/5.

⁶ Sur la base des données communiquées par le système de suivi en ligne du CCI, en octobre 2019, les 28 organisations participantes avaient, en moyenne, accepté 69 % des 12 recommandations contenues dans le document JIU/REP/2014/9. Parmi les recommandations qui avaient été acceptées, 87 % avaient été appliquées. L'Inspecteur n'a pas jugé utile de réinterroger les entités sur l'application des recommandations contenues dans les deux rapports précédents sur l'externalisation, étant donné qu'elles dataient de plusieurs décennies et que les entités n'avaient peut-être pas la mémoire institutionnelle nécessaire pour en rendre compte. L'utilisation du système de suivi en ligne, qui n'était pas en place lorsque ces rapports antérieurs sur l'externalisation avaient été publiés, permettra de suivre de près l'application des recommandations sur l'externalisation contenues dans la présente étude.

d'organisations non gouvernementales et d'établissements universitaires, afin de préciser les éléments suivants relatifs à l'externalisation : politiques, lignes directrices, définitions, objectifs, principes, critères, analyses coûts-avantages, critères d'évaluation de la performance, meilleures pratiques et risques ;

- Un questionnaire commun envoyé aux 28 organisations participantes, qui comportait des questions qualitatives et quantitatives portant sur le cadre conceptuel de l'externalisation ; les lois, les politiques et les procédures régissant l'externalisation ; les modalités de prise de décisions et de gestion de l'externalisation ; les types et le volume des services externalisés ; l'évolution de l'externalisation, y compris les tendances, les contraintes, les opportunités et les risques ; la capacité et la coordination internes et la gouvernance et le contrôle ;
- Des questionnaires de suivi personnalisés adressés aux organisations participantes ayant répondu, afin de clarifier les réponses imprécises et les questions restées sans réponse et de demander des précisions ou des éléments d'information supplémentaires pour certaines réponses ;
- Un questionnaire complémentaire (comprenant des questions qualitatives et quantitatives) a été envoyé aux 13 opérations de maintien de la paix et à 8 des 24 missions politiques spéciales des Nations Unies, qui ont été identifiées par les Nations Unies comme ayant du personnel spécialisé dans les achats. Comme toutes les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales relèvent des politiques des Nations Unies, le questionnaire complémentaire a cherché à évaluer leur appréhension et leur application des dispositions de l'Organisation en matière d'externalisation et a couvert les sept grandes catégories visées par le questionnaire conçu pour les organisations participantes, mais en mettant l'accent sur l'expérience de l'externalisation dans le contexte particulier des opérations de maintien de la paix et des missions politiques spéciales ;
- Des entretiens de suivi (fondés sur une analyse des réponses aux questionnaires commun et de suivi) ont porté essentiellement sur les aspects qualitatifs de l'externalisation. Ils ont été menés avec les organisations participantes, soit en tête à tête (y compris par des missions au siège et sur le terrain), soit à distance (par téléphone, vidéoconférence, Skype ou Zoom) ;
- Des entretiens avec d'autres organisations internationales, identifiées à la fois par un échantillonnage de commodité (déterminé par l'existence d'un siège au même endroit que les organisations participantes) et par un échantillonnage raisonné (fondé sur un examen initial des documents et des discussions informelles de cadrage pour identifier les entités ayant des procédures d'externalisation bien établies), afin de mettre en évidence les bonnes pratiques et les enseignements tirés en matière d'externalisation.

13. Vingt-cinq organisations participantes ont répondu au questionnaire commun et au questionnaire de suivi, mais avec des niveaux de précision variables⁷. Vingt-trois de ces entités⁸ ont communiqué des données quantitatives sur l'externalisation (activités et

⁷ La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et le Centre du commerce international (ITC) n'ont pas répondu au questionnaire commun, au motif que leurs activités liées à l'externalisation relevaient des politiques et procédures des Nations Unies et faisaient l'objet de rapports en conséquence. De même, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) n'a pas fourni de données de fond dans sa réponse et aucun questionnaire de suivi ne lui a donc été adressé. Des rapports individualisés sur ces trois entités n'ont pas pu être établis par la suite pour la présente étude. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) ont fourni des réponses très limitées aux questionnaires commun et de suivi et aucune donnée quantitative sur les services externalisés ou les volumes correspondants.

⁸ Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

volumes correspondants), les données de l'ONU couvrant le siège, tous les bureaux hors siège (Office des Nations Unies à Genève, Office des Nations Unies à Nairobi et Office des Nations Unies à Vienne), toutes les commissions régionales (Commission économique pour l'Afrique, Commission économique pour l'Europe, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique et Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale), toutes les opérations de maintien de la paix, les missions politiques spéciales, les tribunaux et autres entités connexes.

14. Sur les 21 opérations de maintien de la paix et missions politiques spéciales, 19 ont répondu au questionnaire complémentaire⁹. Six d'entre elles ont également fourni des informations relatives à l'externalisation pour neuf autres entités pour lesquelles elles avaient passé des marchés¹⁰. Les volumes externalisés indiqués par l'ONU englobant toutes les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales, les données quantitatives sur les volumes externalisés fournies séparément par les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales ne sont pas prises en compte dans la présente étude, afin d'éviter un double comptage.

15. Vingt-cinq organisations participantes ont répondu aux questionnaires adressés dans le cadre de l'examen et des entretiens ont eu lieu avec le personnel du siège connaissant

(UNRWA), Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), Organisation des Nations Unies, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), Organisation internationale du Travail (OIT), Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), Organisation maritime internationale (OMI), Organisation mondiale de la Santé (OMS) (siège uniquement), Organisation météorologique mondiale (OMM), Organisation mondiale du tourisme (OMT), Programme alimentaire mondial (PAM), Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Union internationale des télécommunications (UIT), et Union postale universelle (UPU).

⁹ Des réponses au questionnaire ont été reçues des 19 opérations de maintien de la paix et missions politiques spéciales suivantes : Bureau d'appui des Nations Unies en Somalie, Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour le Yémen, Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, Force des Nations Unies chargée d'observer le dégageant, Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre, Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL), Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei, Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan, Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, Mission d'appui des Nations Unies en Libye, Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan, Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq, Mission des Nations Unies au Soudan du Sud, Mission des Nations Unies pour l'appui à la justice en Haïti, Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental, Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali, Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine, Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour, et Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve. Une opération de maintien de la paix (la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo) et une mission politique spéciale (la Mission de vérification des Nations Unies en Colombie) n'ont pas fourni de réponse.

¹⁰ Opérations de maintien de la paix et missions politiques spéciales fournissant des informations relatives à l'externalisation pour des entités supplémentaires : Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement pour le Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la Syrie ; Force des Nations Unies chargées du maintien de la paix à Chypre pour le Comité des personnes disparues à Chypre et Bureau du Conseiller spécial du Secrétaire général pour Chypre ; FINUL pour le Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le Liban ; Bureau d'appui des Nations Unies en Somalie pour la Mission d'assistance des Nations Unies en Somalie et le Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la région des Grands Lacs ; Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve pour le Bureau du Coordonnateur spécial pour le processus de paix au Moyen-Orient ; Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq pour le Centre régional des Nations Unies pour la diplomatie préventive en Asie centrale et l'Équipe d'enquête des Nations Unies pour promouvoir la responsabilité des crimes commis par Daech/État islamique d'Iraq et du Levant.

bien l'externalisation dans 21 organisations¹¹. Les entretiens avec le personnel des sept organisations basées à Genève (Organisation internationale du Travail (OIT), Union internationale des télécommunications (UIT), Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Organisation mondiale de la Santé (OMS), Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) et Organisation météorologique mondiale (OMM)) ont eu lieu en tête à tête, alors des missions ont été menées pour s'entretenir avec le personnel des organisations basées à Copenhague (Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS)), à New York (Organisation des Nations Unies (ONU), Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes)), à Paris (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)) et Rome (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et Programme alimentaire mondial (PAM)). Les entretiens avec le personnel de cinq autres organisations participantes (Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), Organisation maritime internationale (OMI), Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), Organisation mondiale du tourisme (OMT) et Union postale universelle (UPU)) ont été menés à distance par téléconférence ou vidéoconférence.

16. Afin de mieux comprendre les spécificités de l'externalisation dans le contexte des opérations de maintien de la paix et des bureaux extérieurs, une mission a été entreprise au Liban pour mener des entretiens avec le personnel de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) à Naqoura et de la CESAO à Beyrouth. En outre, des entretiens ont été menés à distance avec le personnel du Centre de service mondial de Brindisi, en Italie, du Centre de service régional d'Entebbe, en Ouganda, des bureaux de pays du HCR, du PAM et du PNUD, du bureau du Coordonnateur résident des Nations Unies en Jordanie et du bureau de représentation du PNUD à Bruxelles. Les points de vue du personnel du Centre international de calcul des Nations Unies, une structure interorganisations qui fournit des services de traitement électronique des données, ont également été recueillis.

17. Dans 13 autres organisations internationales, des entretiens en tête à tête ont été menés avec les gestionnaires de marchés de services externalisés et des responsables des achats afin de recenser les meilleures pratiques et les enseignements tirés. Ces organisations comprennent : la Commission européenne à Bruxelles ; l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire, le Comité international de la Croix-Rouge, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, l'Union interparlementaire, l'Organisation internationale pour les migrations et l'Alliance Gavi à Genève ; l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à Paris ; le Fonds international de développement agricole (FIDA) à Rome ; et la Banque interaméricaine de développement (BID), le Fonds monétaire international (FMI) et le groupe de la Banque mondiale à Washington. Au sein de la Commission européenne, des entretiens ont eu lieu avec des membres du personnel de six directions générales distinctes, à savoir celles du budget, de la coopération internationale et du développement, de l'informatique, de la protection civile européenne et des opérations d'aide humanitaire, des ressources humaines et de la sécurité, et des infrastructures et de la logistique.

18. Au total, des entretiens ont été menés avec environ 400 membres du personnel et fonctionnaires des entités susmentionnées. Le présent rapport contient les données recueillies auprès des sources susmentionnées et par les moyens indiqués, ce qui permet une triangulation pertinente. Toutes les données et les opinions recueillies grâce aux réponses aux questionnaires et aux entretiens ont été exploitées dans le respect de la confidentialité qui caractérise de façon générale le travail du CCI.

¹¹ Organisations participantes consultées : FAO, FNUAP, HCR, OACI, OIT, OMI, OMM, OMPI, OMS, OMT, ONU, ONU-Femmes, ONUSIDA, PAM, PNUD, UIT, UNESCO, UNICEF, UNOPS, UNRWA et UPU. Organisations non consultées : AIEA, ONUDC, ONUDI, ONU-Habitat, ONUV et PNUE.

19. Afin de faciliter la suite à donner au présent rapport et l'application et le suivi des recommandations qu'il contient, l'annexe XII présente un tableau indiquant si le rapport a été soumis aux entités intéressées pour suite à donner ou pour information. Il précise également si les recommandations s'adressent à leurs organes délibérants ou à leurs chefs de secrétariat.

D. Contraintes

20. La présente étude se heurte à des contraintes qui sont principalement liées au cadre conceptuel insuffisant de l'externalisation en tant qu'activité séparée et distincte. Les entités examinées considèrent l'externalisation comme un sous-ensemble de la passation de marchés et ne lui ont guère consacré d'analyses pour déterminer la mesure dans laquelle elle peut différer des achats classiques de biens. Si le CCI a communiqué aux organisations à titre indicatif la définition de l'externalisation retenue par le Secrétaire général, il a laissé à chacune d'entre elles le soin de déterminer quels services elle considérerait comme ayant été externalisés et de fournir les données correspondantes au CCI. En outre, faute de politiques spécifiques et d'une collecte et d'une communication systématiques de données sur l'externalisation, il n'a pas été possible de procéder à une analyse stratégique aussi approfondie que celle envisagée initialement.

21. Les données sur l'externalisation, telles que présentées par les organisations examinées, doivent être envisagées en tenant compte du fait qu'en l'absence d'un cadre conceptuel commun régissant l'externalisation, il reste possible qu'un accord d'approvisionnement considéré comme un marché externalisé par une organisation ne soit pas classé comme tel par une autre. Par conséquent, les données quantitatives présentées dans ce rapport peuvent ne pas rendre compte de manière cohérente ou complète du volume et de l'étendue de l'externalisation.

22. L'Inspecteur tient à exprimer sa gratitude à tous les fonctionnaires des entités des Nations Unies et représentants d'autres organisations qui ont concouru à l'établissement du présent rapport, en particulier à ceux qui se sont prêtés aux entretiens et qui l'ont aimablement fait bénéficier de leurs connaissances et de leurs compétences.

II. Données générales sur l'externalisation : définition, mandats, politiques, principes directeurs, rapports et cadre conceptuel

23. À l'exception de l'Organisation des Nations Unies, aucune des organisations participantes, ni aucune des 13 autres organisations internationales que le CCI a interrogées dans le cadre de la présente étude, n'a de mandat, de politique ou de rapport intéressant expressément l'externalisation (émanant des organes de contrôle ou des chefs de secrétariat). La plupart considèrent que l'externalisation est partiellement ou totalement couverte par les dispositions de leur politique d'achat et d'approvisionnement et par leur règlement financier et leurs règles de gestion financière. Dans le présent chapitre, l'Inspecteur examine la définition de ce terme, les principaux éléments des mandats, politiques et rapports existants sur l'externalisation et le cadre conceptuel établi à cet égard par les organisations.

A. Définition de l'externalisation

24. L'Inspecteur a repéré deux définitions de l'externalisation en usage dans les entités des Nations Unies. D'après la première définition, tirée d'un rapport du Secrétaire général de l'ONU sur les pratiques en matière d'externalisation (1999), l'externalisation consiste à conclure un contrat avec un tiers pour qu'il exécute des activités ou des services non essentiels (et, le cas échéant, fournisse les produits connexes), que l'Organisation a précédemment assurés, qu'elle assure actuellement ou qu'elle pourrait assurer¹².

25. Si la Division des achats de l'ONU a noté que, depuis 2019, l'Organisation préférerait les termes « stratégiques et non stratégiques » aux termes « essentiels » et « non essentiels » et l'expression gestion des catégories à celle de gestion des activités, les hauts responsables ont confirmé que la définition de l'externalisation restait valable, parce qu'il était possible d'interpréter avec souplesse le terme « non essentiels » et parce qu'aucune directive n'avait été donnée par le Secrétaire général ou par l'Assemblée générale pour remplacer cette définition. Ils ont en outre noté qu'étant donné que toute politique de l'ONU datant de plus de cinq ans devait en principe être réexaminée par le Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité, on pouvait s'attendre à des améliorations des dispositions de la politique, sans que celle-ci soit pour autant modifiée.

26. La définition la plus récente de l'externalisation est tirée du Manuel du praticien des achats des Nations Unies (octobre 2017) et décrit l'externalisation comme « la sous-traitance d'un processus métier, qu'une organisation peut avoir déjà exécuté en interne ou que l'organisation juge nécessaire ou important, à une entreprise, un fournisseur ou un entrepreneur indépendant où le processus est acheté en tant que service »¹³. Quatre organisations (OMPI, ONUSIDA, UNICEF et UNRWA) utilisent cette définition¹⁴.

27. Cette dernière définition est très intéressante pour deux raisons. Tout d'abord, elle résume mieux la réalité selon laquelle l'externalisation consiste à sous-traiter des processus métier liés à une fonction et non la fonction elle-même. L'organisation conserve en interne le contrôle et la responsabilité ultimes de toute fonction. Par conséquent, aucune fonction

¹² A/53/818, par. 8. En ce qui concerne la définition, le Secrétaire général poursuit en indiquant qu'aux fins du rapport on entend par activités et services non essentiels des activités et services d'appui comme, par exemple, la comptabilité ; l'audit (interne) ; les archives ; la librairie et la boutique de cadeaux ; l'entretien des bâtiments ; les services de nettoyage ; les services de restauration ; l'entretien des terrains et jardins ; l'interprétation ; les systèmes informatiques et des communications ; le courrier/la valise diplomatique ; les services médicaux ; les services d'imprimerie/de publication ; le recrutement ; la sécurité ; les conseils et l'aide au reclassement du personnel ; la formation ; la traduction ; les voyages ; le transport ; l'entreposage ; et des tâches analogues.

¹³ Comité de haut niveau des Nations Unies sur la gestion, Réseau des achats, « Manuel du praticien des achats des Nations Unies », octobre 2017.

¹⁴ L'OMPI inclut également les « organisations internationales » parmi les fournisseurs possibles de tels services.

n'est jamais entièrement externalisée, mais les processus qui lui sont associés le sont, dans une mesure plus ou moins grande.

28. Deuxièmement, la référence à l'achat des processus métier « nécessaires ou importants » pour l'organisation rend plus facile et plus simple la justification de l'externalisation que l'utilisation de l'expression « activités et services non essentiels ». En effet, une activité essentielle pour une entité des Nations Unies peut être une activité non essentielle pour une autre et inversement. En outre, à mesure que le mandat et les priorités d'une organisation évoluent, ce qui pouvait être considéré comme une activité ou un service non essentiel dans le passé peut être aujourd'hui considéré comme une activité essentielle et inversement.

29. Comme la plupart (16)¹⁵ des organisations participantes soit ne disposaient pas d'une définition acceptée de l'externalisation, soit n'étaient pas été en mesure de la communiquer, l'Inspecteur estime que ces entités devraient étudier les définitions existantes et les comparer à la façon dont elles conçoivent et pratiquent l'externalisation afin de parvenir à une définition commune applicable à l'échelle de l'entité (voir recommandation 1). Dans sa propre étude documentaire interne, le CCI a trouvé diverses définitions et explications du terme « externalisation » provenant de 17 entités externes. Elles sont reproduites à l'annexe I et peuvent servir de matériel de référence utile.

B. Mandats, politiques et rapports à l'ONU

30. À l'Organisation des Nations Unies, la question de l'externalisation a été examinée par le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) en 1997, par le Secrétaire général dans quatre rapports publiés entre 1999 et 2004 et par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires dans cinq rapports publiés entre 1999 et 2004¹⁶. Au niveau de l'ensemble du système, le CCI a publié deux rapports sur le sujet en 1997 et 2002. L'évolution de la situation de l'externalisation ces quinze dernières années était inconnue jusqu'à la présente révision, en raison de l'absence de rapports spécifiques sur le sujet depuis 2004.

31. La question de l'externalisation a été abordée pour la première fois par l'Assemblée générale en 1995, lorsqu'elle a prié le BSCI, dans sa résolution 50/214, « 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 ». Deux rapports complémentaires ont ensuite été produits par le BSCI et le CCI.

32. Dans son rapport sur l'examen des pratiques de l'Organisation des Nations Unies en matière d'externalisation (A/51/804), le BSCI s'est employé à apprécier la qualité des résultats obtenus jusque-là lorsqu'on avait eu recours à l'externalisation, à passer en revue les modalités de passation des marchés concernant les services externalisés, afin de juger de la qualité des contrôles internes, à déterminer si la qualité des prestations des fournisseurs était contrôlée de manière satisfaisante, afin d'être sûr que les services assurés correspondent bien au cahier des charges du marché, et à évaluer le mode de prise de décisions de l'administration et les moyens d'analyse utilisés.

33. L'objectif de l'examen du CCI intitulé « L'externalisation en tant qu'impératif de compétitivité pour les organismes des Nations Unies » (JIU/REP/97/5) était d'« 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 ». Dans son examen, le CCI a conclu que toutes les entités des Nations Unies avaient depuis longtemps recours à l'externalisation, mais généralement de manière ponctuelle, sans être guidées par une politique définie. Une utilisation plus volontariste et planifiée de l'externalisation était nécessaire. Le fait que telle ou telle activité ou tel ou tel service soit externalisé ou non importait moins que de savoir

¹⁵ AIEA, FAO, HCR, OACI, OIT, OMI, OMM, OMS, OMT, ONUDI, ONU-Habitat, PAM, UIT, UNESCO, UNOPS et UPU.

¹⁶ A/53/942, A/55/479, A/57/7/Add.1, A/57/453 et Corr.1 et A/59/540.

que des règles et méthodes avaient été adoptées pour faire en sorte qu'à chaque fois que le cas s'y prêterait on étudierait aussi bien les solutions externes que les solutions internes.

34. Dans sa résolution 52/226 du 31 mars 1998, l'Assemblée générale, ayant examiné les rapports du CCI et du BSCI, a prié le Secrétaire général de présenter un rapport complet sur les pratiques en matière d'externalisation¹⁷. Dans son premier rapport faisant suite à cette demande (A/53/818, 4 février 1999), le Secrétaire général a défini l'externalisation et énoncé la politique et les lignes directrices de base à suivre lorsqu'on envisageait d'y recourir et l'Organisation des Nations Unies s'est engagée à considérer l'externalisation comme l'un des nombreux moyens que les directeurs de programme devaient envisager pour exécuter des activités ou fournir des services non essentiels, ou en améliorer la qualité ou le rapport coût-efficacité.

35. Dans ce rapport, le Secrétaire général a exposé quatre raisons fondamentales d'externaliser : a) l'Organisation a besoin de compétences techniques qui lui font normalement défaut, notamment dans des domaines spécialisés ou faisant appel à des technologies de pointe, ou doit acquérir la souplesse nécessaire pour s'adapter rapidement au changement ; b) elle souhaite faire des économies ; c) elle entend recevoir des prestations de meilleure qualité, d'un meilleur rapport coût-efficacité et dans des délais plus courts ; et d) elle doit assurer des activités ou des services pendant une période limitée.

36. Le Secrétaire général a souligné cinq paramètres principaux de l'externalisation : a) elle ne s'applique qu'à des activités ou services non essentiels, tels que des services d'appui ; b) les activités ou services dont il convient d'envisager l'externalisation répondent à des critères précis ; c) avant de prendre la décision d'externaliser, des analyses quantitatives et qualitatives doivent être réalisées selon des modalités rigoureuses lors de la phase précédant l'appel à la concurrence ; d) la procédure de passation des marchés applicable en cas d'externalisation est renforcée ; et e) l'Organisation suit de très près l'exécution du contrat et évalue notamment la qualité des prestations et du fournisseur.

37. Le Secrétaire général a en outre indiqué (en se fondant sur le document JIU/REP/97/5) que le recours à l'externalisation devait satisfaire à trois conditions : a) respecter le caractère international de l'Organisation ; b) éviter les effets potentiellement négatifs sur le personnel ; et c) garantir une gestion et un contrôle adéquats des activités ou des services qui ont été externalisés.

38. L'Assemblée générale, dans sa résolution 54/256 du 27 avril 2000, a approuvé les lignes directrices formulées dans le rapport du Secrétaire général, l'a prié de veiller à ce que, pour justifier le recours à l'externalisation, les directeurs de programme soient guidés par les considérations et par les objectifs énoncés dans son rapport et l'a prié en outre de définir, de manière plus détaillée et avec des justifications, des critères permettant de déterminer quels services et activités devraient ou ne devraient pas être externalisés.

39. Dans son deuxième rapport sur les pratiques en matière d'externalisation (A/55/301, 16 août 2000), le Secrétaire général a estimé que quatre critères précis devaient être pris en compte lorsqu'il s'agissait de décider si une activité de l'Organisation pouvait ou non être entièrement ou même partiellement externalisée : a) rentabilité et efficacité ; b) sécurité et sûreté ; c) respect du caractère international de l'Organisation ; et d) respect des procédures.

40. L'Assemblée générale, dans sa résolution 55/232 du 16 février 2001, a réaffirmé les trois objectifs de l'externalisation (A/53/818) et a prié le Secrétaire général de veiller à ce que les directeurs de programme prennent en compte les quatre critères (énoncés dans le document A/55/301) lorsqu'il s'agissait de décider si une activité pouvait ou non être externalisée. Elle a aussi demandé au Secrétaire général de faire rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de cette résolution. Elle a également prié le CCI de procéder à un audit de gestion sur les pratiques de l'Organisation et des fonds et programmes des Nations Unies en matière d'externalisation, selon les méthodes établies. Le troisième

¹⁷ Le Secrétaire général a fait rapport sur les progrès réalisés dans l'application des sept recommandations contenues dans le document JIU/REP/97/5 en juillet 2001 (A/56/135). Au moment de la rédaction du rapport, la recommandation 1 avait été appliquée, les recommandations 2, 4, 5, 6 b) et 6 c) et 7 étaient en cours d'application, la recommandation 3 n'avait pas pu être appliquée et la recommandation 6 a) n'avait pas été acceptée.

rapport du Secrétaire général sur les pratiques en matière d'externalisation (A/57/185, 2 juillet 2002) contenait principalement des éléments d'information sur la nature et la localisation des activités externalisées et les considérations ayant justifié le recours à l'externalisation entre 1999 et 2001.

41. Le CCI a publié un rapport intitulé « Audit de gestion sur les pratiques de l'Organisation et des fonds et programmes des Nations Unies en matière d'externalisation » (JIU/REP/2002/7), établi en réponse à la demande de l'Assemblée générale, dans lequel il a constaté que ces pratiques n'absorbaient qu'une part relativement modeste des ressources financières de ces organisations et que les services et activités externalisés restaient limités à certains domaines particuliers, comme les techniques et les systèmes de communication ou la gestion des locaux et services annexes. Parmi les principales recommandations du rapport du CCI à l'intention des entités visées, on pouvait citer les suivantes :

a) Les contrats d'externalisation avec des fournisseurs privés devaient obéir aux règles suivantes : i) les modalités d'exécution des services ou activités prévus relevaient de l'autorité du fournisseur et étaient contrôlées par lui ; ii) le personnel s'acquittant des activités externalisées restait placé sous l'autorité et la responsabilité du fournisseur ; et iii) l'externalisation concernait surtout la fourniture des services nécessaires pour répondre aux besoins internes des organisations ou de leurs programmes ; mais elle pourrait s'étendre aussi à la fourniture de certains produits ;

b) Le terme « externalisation » ne devrait pas être utilisé pour les activités opérationnelles de développement et, en ce qui concernait les services communs, devrait être strictement réservé aux relations contractuelles avec les fournisseurs du secteur privé ;

c) Les lignes directrices sur ce sujet devaient être incorporées dans les documents de politique générale tels que les manuels relatifs aux achats et les conditions générales concernant les contrats de services.

42. L'Assemblée générale, dans sa résolution 58/277 du 3 mars 2004, a approuvé quatre des recommandations du rapport et a pris note de quatre autres¹⁸. Dans sa résolution 58/276 du 3 mars 2004, elle a prié le Secrétaire général de lui rendre compte des activités externalisées en 2002 et 2003, en donnant notamment des précisions sur la nature et la localisation de ces activités, accompagnées de considérations plus détaillées justifiant le recours à l'externalisation. Le quatrième rapport du Secrétaire général sur les pratiques en matière d'externalisation (A/59/227, 11 août 2004) contenait principalement des informations sur la nature et la localisation des activités externalisées en 2002 et 2003, les motivations de l'externalisation et les économies ainsi réalisées. Depuis 2004, le Secrétaire général n'a plus publié de rapports sur ce sujet.

43. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, dans ses observations sur le rapport du Secrétaire général (A/59/540, 28 octobre 2004), a estimé que l'on devrait envisager de présenter l'information sur la base d'une approche thématique par localité au lieu de donner simplement une liste de produits et que le Secrétariat devrait également fournir une analyse des tendances, ce qui permettrait de se faire une idée plus précise des intérêts de l'Organisation. La dernière fois que l'Assemblée générale a adopté une résolution sur les pratiques en matière d'externalisation, c'était en 2005. Dans sa résolution 59/289, elle a souscrit à l'observation susmentionnée du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et a prié le Secrétaire général de contrôler la qualité des activités externalisées.

¹⁸ Il n'y a pas eu de rapport officiel sur la suite donnée aux neuf recommandations contenues dans le document JIU/REP/2002/7. Toutefois, le Secrétaire général, lorsqu'il a commenté le rapport (A/58/92/Add.1), a estimé que les recommandations 5, 7, 8 et 9 étaient généralement acceptables, a mis en doute la pertinence de la recommandation 4, a demandé des éclaircissements sur la recommandation 2 et a donné d'autres perspectives sur les recommandations 1, 3 et 6 sans les accepter ou les rejeter explicitement. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a également fait des observations sur le rapport (A/58/389) et a souscrit aux vues du Secrétaire général. Aucune des autres entités des Nations Unies n'a présenté de rapport sur la mise en œuvre des rapports du CCI de 1997 et 2002.

44. Le 15 juin 2005, une circulaire intitulée « Externalisation et effets sur le personnel » (ST/IC/2005/30) a été publiée, par laquelle le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines a rappelé aux chefs de département et de bureau qui envisageaient d'avoir recours à l'externalisation qu'ils devaient respecter les quatre critères fondamentaux et les trois objectifs de l'externalisation. Dans la circulaire, il était souligné que l'Organisation était fermement résolue à traiter de façon équitable, sur une base géographique aussi large que possible, tous les soumissionnaires, qu'il s'agisse de passation de marchés ou d'externalisation. Lorsqu'il était envisagé d'avoir recours à l'externalisation et pour éviter d'éventuels effets néfastes sur le personnel, les chefs de département et de bureau étaient priés de veiller à informer les représentants du personnel concernés leur ménageant ainsi la possibilité d'exposer leurs vues et de présenter d'autres propositions. Aucune autre ligne directrice sur l'externalisation n'a depuis lors été formulée par l'ONU.

C. Mandats, politiques, lignes directrices et procédures dans les autres organisations participantes

45. Dans leurs réponses au questionnaire commun, les organisations participantes ont indiqué ce qui suit : neuf¹⁹ avaient reçu de leurs organes délibérants respectifs un mandat d'externalisation, dont une seule²⁰ avait besoin pour ce faire d'un texte portant autorisation ; cinq²¹ avaient une politique écrite sur l'externalisation ; neuf²² avaient des règles ou des règlements relatifs à l'externalisation ; deux²³ avaient prévu des dispositions spécifiques pour l'externalisation dans leur cadre stratégique ; cinq²⁴ s'appuyaient sur des lignes directrices écrites et sept²⁵ sur des modalités opératoires normalisées concernant l'externalisation (voir annexe II).

46. Toutefois, hormis les rapports et résolutions relatifs à l'ONU mentionnés dans la section précédente, dans les documents justificatifs fournis par les autres organisations participantes, un seul document de politique générale était consacré à l'externalisation – une politique de gestion de l'externalisation des technologies de l'information (2012) au FNUAP. Cette politique a été élaborée pour le Bureau des solutions informatiques du Fonds qui souhaitait étudier la possibilité d'externaliser ses solutions de messagerie et de collaboration ainsi que quelques autres services informatiques. Elle a aussi permis de répondre aux demandes de divers bureaux extérieurs concernant l'externalisation des services informatiques.

47. Tous les autres documents justificatifs fournis intègrent l'externalisation en tant que sous-ensemble des manuels, procédures, cadres et lignes directrices sur la gestion des approvisionnements et achats ; des notes d'orientation et des modèles sur les accords à long terme ; des lignes directrices sur les invitations à soumissionner et les appels d'offres ; des instructions générales sur les procédures formelles d'appel à la concurrence ; des politiques de gestion des contrats ; du règlement financier et des règles de gestion financière ; des stratégies en matière de recherche des fournisseurs, d'étude des marchés et d'achat transactionnel ; et des règles organisationnelles générales (voir annexe II).

48. Parmi ces documents, seuls trois font expressément référence à l'externalisation : le Manuel des achats de l'UNICEF (2017), qui mentionne cette pratique à de multiples reprises dans le contexte des risques liés à l'approvisionnement, des accords de partage à long terme, des opérations d'entreposage, des stocks physiques et de l'externalisation de la logistique à des tiers ; le Manuel des achats de l'UNOPS (rev. 6), qui contient une section ne concernant que la sous-traitance aux seules entités des Nations Unies et qui n'entre donc pas dans le cadre de la présente étude ; et le Manuel des achats de l'Organisation des

¹⁹ FAO, OMM, ONU, ONU-Femmes, PNUD, PNUE, UNESCO, UNICEF et UPU.

²⁰ PNUE.

²¹ ONU, ONU-Femmes, ONUSIDA, PNUD et PNUE.

²² AIEA, FNUAP, OMM, ONU, ONU-Femmes, ONUSIDA, PNUD, PNUE et UNICEF.

²³ PNUD et PNUE.

²⁴ FNUAP, ONU-Femmes, ONUSIDA, PNUD et PNUE.

²⁵ OMM, ONU, ONU-Femmes, ONUSIDA, PNUD, PNUE et UNICEF.

Nations Unies (rev. 7), qui contient une référence unique sur la nécessité de recourir à un appel d'offres pour l'externalisation d'activités non essentielles.

49. Des organisations participantes ont noté que, bien qu'il n'y ait pas de références expresses au terme « externalisation » dans leurs politiques et procédures d'achat ou d'approvisionnement, leur position était que les lignes directrices et orientations détaillées contenues dans ces documents étaient tout aussi pertinentes et applicables à l'externalisation qu'aux autres opérations d'achat. L'UNICEF, par exemple, où l'externalisation est considérée comme une composante des achats qui représente 3,5 milliards de dollars par an et qui a connu une croissance exponentielle ces dernières années, dispose déjà de politiques, de procédures, de lignes directrices et d'une feuille de route pour les achats de services, qui sont soumis aux mêmes règlements et règles que tous les autres achats (de biens, par exemple).

50. En dehors des entités des Nations Unies, des conseils instructifs sur la façon d'entreprendre une externalisation sont fournis dans le guide de l'externalisation du Cabinet Office du Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord²⁶. Ce document présente les principales politiques à suivre pour prendre des décisions en matière d'externalisation et pour passer des contrats avec des prestataires externes pour la fourniture de services publics. Il peut servir, moyennant les adaptations nécessaires, de document de référence utile aux entités des Nations Unies pour l'élaboration de politiques et de lignes directrices sur l'externalisation.

51. Lorsqu'on les a interrogées sur les difficultés rencontrées dans l'établissement d'une politique d'externalisation, les organisations ont relevé plusieurs points, notamment : la résistance des États membres et des associations du personnel qui pouvaient percevoir cette pratique négativement comme un outil de réduction des effectifs ; les obstacles administratifs qui rendaient difficiles l'adaptation des règles organisationnelles et du statut du personnel (par exemple, les politiques de ressources humaines) à une politique d'externalisation ; et les obstacles financiers et les structures budgétaires, qui pouvaient ne pas permettre l'externalisation des services.

52. Les responsables des achats avaient des avis partagés sur la question plus générale de savoir si une politique d'externalisation spécifique était nécessaire au départ. Certaines des personnes interrogées ont signalé qu'une politique globale pourrait ne pas être pratique en raison des particularités des différentes relations avec les prestataires. En outre, comme les avantages de l'externalisation étaient souvent soumis aux conditions du marché local, une politique globale ne tenant pas compte des spécificités découlant des marchés, des coutumes, des traditions et de la culture locaux risquait de ne pas être efficace.

53. Certains responsables des achats ont fait remarquer qu'une politique globale risquait d'introduire des contraintes inutiles du fait de la microgestion des organisations par les États membres. Ils ont souligné que ces derniers devaient laisser aux organisations le soin de déterminer comment se procurer les services qu'il leur appartenait de fournir dans le cadre de leur mandat et qu'ils devaient se concentrer sur la qualité plutôt que sur la part à fournir par le personnel de l'organisation et celle revenant à des entités externes.

54. Toutefois, les responsables des achats de plusieurs organisations se sont dits favorables à une éventuelle recommandation sur l'élaboration d'une politique d'externalisation, notant que l'absence d'une politique officielle pouvait avoir une incidence négative sur les contrôles internes, la prise de décisions et le suivi de la question par la direction. Les fonctionnaires interrogés à l'ONU ont noté que, même si des lignes directrices sur l'externalisation étaient en place depuis deux décennies, les gestionnaires de marchés de services externalisés – qui étaient dispersés dans le monde entier dans des centaines de lieux – n'en étaient pas toujours pleinement conscients. Il pouvait en résulter une approche segmentée et des doubles emplois entre les différentes unités chargées des procédures d'achat. Les responsables des achats de certaines organisations ont en outre fait remarquer que la définition de modalités de gestion de l'externalisation pourrait être plus

²⁶ Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Cabinet Office, *Outsourcing Playbook: Central Government Guidance on Outsourcing Decisions and Contracting* (février 2019).

utile, car parfois une politique trop entravée par des obstacles administratifs pouvait avoir au final un effet dissuasif.

D. Cadre conceptuel de l'externalisation

55. Les réponses aux questionnaires et les entretiens montrent que, faute d'une définition formelle de l'externalisation et d'une politique spécifique en la matière dans la plupart des organisations participantes et dans les 13 autres organisations internationales, l'externalisation n'est généralement pas conçue différemment d'une opération classique d'achat de services.

56. Les fonctionnaires de plusieurs organisations (BID, HCR et ONU-Femmes) conçoivent l'externalisation comme une pratique applicable à des services de soutien à assurer de façon récurrente ou répétitive mais qui ne font pas partie des activités de base de l'organisation et qui peuvent être fournis par des parties externes de façon efficace par rapport au coût avec l'assurance d'une qualité acceptable, libérant ainsi le personnel interne pour qu'il puisse se consacrer à des fonctions essentielles. À l'UNESCO, où les importantes réductions budgétaires de ces dernières années ont entraîné une diminution de la capacité interne et une multifonctionnalité du personnel, l'externalisation est considérée comme une option additionnelle pour la fourniture de services de bout en bout « non essentiels ». Pour des organisations comme l'OMT et l'UPU, qui ne comptent que quelques centaines de fonctionnaires, l'externalisation est conçue comme un moyen d'assurer l'indépendance de certaines fonctions sensibles et d'éviter les conflits d'intérêts (par exemple dans les fonctions liées à l'audit et à la déontologie) et de fournir des services « non essentiels » pour lesquels elles n'ont pas le budget nécessaire pour se doter du personnel interne voulu.

57. Bien que l'OIT conçoive l'externalisation comme un moyen d'élargir son champ d'action et d'obtenir un meilleur rapport qualité-prix, elle a souligné qu'elle ne considérerait pas qu'il s'agissait d'une forme de « dumping du travail », étant donné le principe qu'elle défend de salaire égal pour un travail égal et son mandat de protéger les droits du travail et de garantir que tous les salariés bénéficient de conditions d'emploi correctes en conformité avec le droit local et les conventions internationales du travail.

58. ONU-Femmes et le PNUD inscrivent l'externalisation dans des accords à long terme, qui sont des accords-cadres avec un fournisseur pour des biens ou des services spécifiques à des prix ou des dispositions tarifaires prescrits pour une période de temps définie, dans le cadre desquels des commandes peuvent être passées à tout moment sans obligation légale de commander une quantité minimale ou maximale.

59. Le HCR a noté que les ambiguïtés dans la définition du Secrétaire général (A/53/818) permettaient deux interprétations de l'externalisation. L'interprétation stricte limite l'externalisation aux seules fonctions qui doivent être obligatoirement exécutées par l'entité et dont celle-ci a décidé de confier l'exécution au moins en partie à un tiers du secteur privé. L'interprétation plus large (utilisée pour la présente étude) couvre tous les services dont l'entité peut avoir besoin et qu'il a été décidé d'acheter sur le marché plutôt que de le produire avec le personnel interne²⁷. De même, la FAO a noté que le fait que la définition de l'externalisation donnée par le Secrétaire général englobait les services que le personnel avait précédemment assurés ou pourrait assurer laissait une très large marge d'interprétation. Par conséquent, aux fins de sa réponse aux questionnaires du CCI, la FAO a considéré que l'externalisation incluait tous les services achetés à des prestataires de services du secteur privé.

60. En tant que meilleure pratique qui devrait être reproduite par toutes les organisations, l'approche de l'OMPI axée sur l'« optimisation des choix d'approvisionnement » et consistant à analyser le service qu'elle est censée fournir et

²⁷ Le HCR a ajouté que, dans de tels cas, une analyse « acheter ou produire » est menée pour déterminer s'il est plus efficace et plus rentable d'acheter le service requis sur le marché ou de le fournir en interne. Ces décisions peuvent varier d'un pays à l'autre et d'un moment à l'autre, en fonction des conditions actuelles du marché et de la nature et du volume de la demande.

à déterminer la meilleure façon de le faire, présente un grand intérêt. Elle détermine d'abord si un processus métier est fondamental à son mandat et, dans la négative, elle évalue quel est le « bon » fournisseur pour un service particulier – qu'il s'agisse de prestation en interne, d'externalisation ou de toute autre stratégie d'approvisionnement. Pour ce faire, elle tient compte de facteurs tels que les coûts et avantages relatifs, la qualité, la rapidité, le niveau d'expertise requis, la disponibilité en interne, la flexibilité, la constance ou non des besoins en ressources et le risque. Une approche similaire est utilisée par l'UNICEF, qui a noté qu'étant donné que les achats stratégiques étaient intégrés dans ses processus, pour les principales activités d'achat répondant à certains critères (par exemple les activités de grande valeur), elle avait élaboré des stratégies d'achat qui, entre autres objectifs, avaient permis de déterminer l'approche la plus appropriée (y compris l'évaluation de la nécessité d'externaliser).

61. Parmi les 13 autres organisations internationales, l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire conçoit l'externalisation de manière assez unique et la réserve à des « services industriels », à savoir des services de longue durée à forte intensité de main-d'œuvre fournis sur place par des acteurs extérieurs. Tout service produit pour l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire en dehors de ses locaux physiques est considéré comme une « prestation » et ne constitue pas une externalisation. Par conséquent, pour qu'une opération d'achat soit considérée comme un contrat de « service industriel » (et non comme un contrat de « prestation »), elle doit répondre aux trois critères suivants : a) les services sont principalement exécutés sur le site de l'organisation dans le cadre d'un contrat pluriannuel (minimum vingt-quatre mois) ; b) les services sont exécutés de manière continue avec une présence permanente du personnel du contractant ou de manière répétitive (plusieurs fois par mois) ; et c) le coût de la main-d'œuvre représente une part importante du prix du contrat.

62. Bien que le présent chapitre n'ait pas pour objet d'être normatif et vise plutôt à exposer ce qui existe en termes de documentation officielle sur l'externalisation, l'Inspecteur est d'avis qu'une définition et un cadre conceptuel communs de l'externalisation aideraient les organisations à mieux distinguer l'externalisation, en tant que stratégie opérationnelle résultant d'un choix conscient et délibéré, de l'action administrative type que représente la passation de marchés. **Dans cette optique, l'Inspecteur souligne qu'il existe une définition dans le Manuel du praticien des achats de l'ONU et propose que des délibérations soient entreprises par le biais des plateformes interinstitutions pertinentes, telles que le Réseau des achats du Comité de haut niveau sur la gestion, pour parvenir à un certain niveau de conceptualisation commune de l'externalisation à l'échelle du système.**

63. En outre, étant donné la nécessité de tenir compte des spécificités de chaque organisation et de ses réalités et exigences propres, la recommandation suivante, si elle est appliquée, pourrait conduire à une plus grande efficacité des organisations dans le recours à l'externalisation en favorisant une compréhension commune en la matière.

Recommandation 1

Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies devraient charger les services concernés d'élaborer, d'ici à la fin de 2021, en consultation avec les parties prenantes internes, une définition commune de l'externalisation applicable à l'échelle de l'entité, et lui donner corps en définissant les modalités de gestion et les règles de procédure correspondantes.

64. Si l'Inspecteur s'est efforcé, dans le présent chapitre, de décrire en détail la législation et la politique existantes en matière d'externalisation ainsi que la situation concernant l'élaboration d'une définition et d'un cadre conceptuel, dans le chapitre suivant, il détaillera l'ampleur réelle de l'externalisation dans la pratique, notamment les activités et services qui sont externalisés et pourquoi, ainsi que les perspectives et les difficultés à prendre en compte à cet égard.

III. Situation de l'externalisation : services externalisés et dépenses correspondantes, bien-fondé, critères et principes applicables

A. Examen des services externalisés par catégorie

65. Dans le présent chapitre, l'Inspecteur examine l'évolution de l'externalisation dans les entités des Nations Unies de 2012 à 2018. Il couvre les grandes catégories de services externalisés par 23 organisations, les dépenses correspondantes et les tendances associées, tant en termes de volumes externalisés par service que de volumes externalisés par organisation, les raisons de l'externalisation de ces services, et tout critère et principe applicable.

66. La méthode adoptée dans le cadre de l'examen a consisté à laisser chacune des organisations déterminer ce qu'elle considère comme un service externalisé et indiquer les dépenses correspondantes. Pour les orienter, le CCI a rappelé les paramètres définis dans le rapport du Secrétaire général sur l'externalisation et a demandé que les données soient limitées aux services et aux biens connexes fournis par des prestataires de services du secteur privé. Le CCI a ensuite accepté, telles quelles, les données quantitatives présentées par les 23 organisations. Toutefois, comme indiqué dans les chapitres précédents, en l'absence d'un cadre conceptuel commun de l'externalisation, les contrats d'achat considérés comme une externalisation par une entité peuvent ne pas être considérés comme tels par une autre. Par conséquent, les données fournies par les organisations peuvent ne pas donner une image totalement cohérente de l'externalisation à l'échelle du système.

67. Les dépenses totales d'externalisation sont fondées sur les données fournies par 14²⁸ entités pour les sept années de la période 2012-2018. Sont incluses également dans ce total les dépenses de neuf autres organisations qui ont fourni des données pour certaines des sept années²⁹. De nombreuses organisations ont noté que les fonctionnalités limitées des anciennes versions de leur progiciel de gestion intégré ne leur permettaient pas de suivre facilement ces données.

68. Malgré les contraintes mentionnées ci-dessus, compte tenu des multiples opérations de validation des données et des consultations entreprises avec chacune des 23 organisations, les conclusions de cette section peuvent être considérées comme un tableau représentatif de la situation actuelle de l'externalisation dans les entités des Nations Unies. Lorsque les tendances sont comparées dans ce chapitre, l'Inspecteur classe toute augmentation ou diminution de plus de 100 % comme significative, une augmentation ou diminution de 30 % à 100 % comme modérée et une augmentation ou diminution de moins de 30 % comme minime.

B. Volumes externalisés par rapport aux achats et aux dépenses totales de l'organisation

69. Selon les réponses aux questionnaires commun et de suivi de 23 organisations participantes, les dépenses totales au titre de l'externalisation se sont élevées à 22,4 milliards de dollars de 2012 à 2018 (pour les années pour lesquelles des données sont disponibles). L'annexe III présente les dépenses totales des organisations, les dépenses

²⁸ Les données relatives aux dépenses sur sept ans (2012-2018) ont été fournies par les sièges de l'AIEA, de la FAO, du FNUAP, du HCR, de l'OACI, de l'OMI, de l'OMS, de l'ONU, de l'ONUSIDA, du PAM, du PNUD, de l'UNESCO, de l'UIT et de l'UPU.

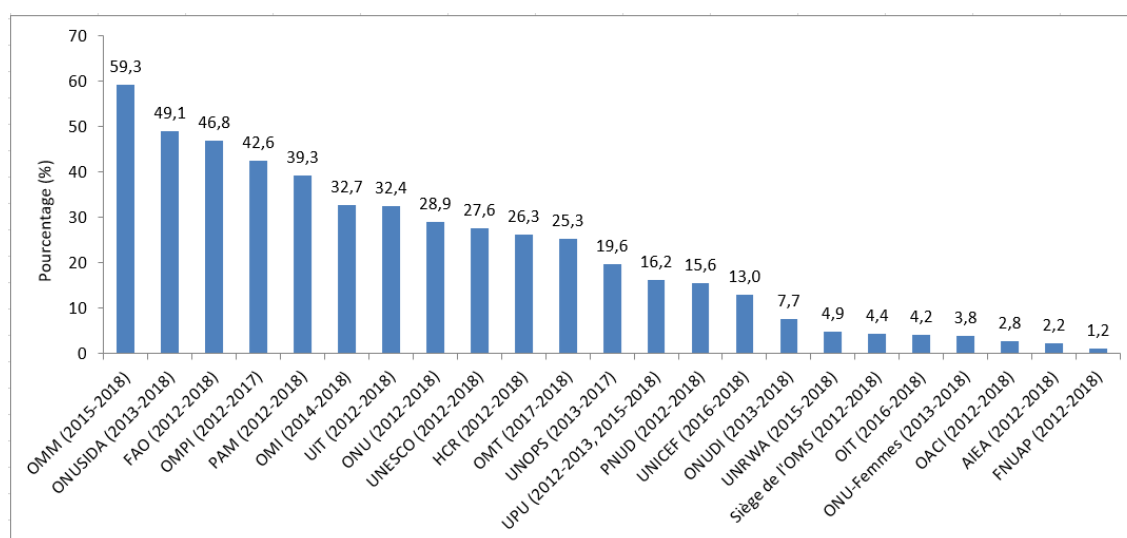
²⁹ Des données sur les dépenses sur six ans ont été fournies par l'OMPI (2012-2017), l'ONUDI (2013-2018) et ONU-Femmes (2013-2018) et des données sur les dépenses sur cinq ans ont été fournies par l'UNOPS (2013-2017) ; l'OMM (2015-2018) et l'UNRWA (2015-2018) ont fourni des données sur quatre années de dépenses ; des données sur les dépenses sur trois ans ont été fournies par l'OIT (2016-2018) et l'UNICEF (2016-2018) ; et des données sur les dépenses sur deux ans ont été fournies par l'OMT (2017-2018).

d'externalisation et les dépenses au titre des achats, tandis que l'annexe IV détaille les principales activités externalisées, en proportion des dépenses totales d'externalisation dans 21 des 23 organisations³⁰.

70. L'externalisation représente une part importante du total des achats dans un peu plus de la moitié (12 sur 23) des 23 organisations (voir fig. I), représentant un cinquième (UNOPS), plus d'un quart (HCR, OMT, ONU et UNESCO), près d'un tiers (OMI et UIT), deux cinquièmes (PAM et OMPI), près de la moitié (FAO et ONUSIDA) et jusqu'à trois cinquièmes (OMM) de tous les achats. Pour les 11 autres organisations, l'externalisation représente dans trois organisations (PNUD, UNICEF et UPU) un pourcentage modéré des achats (entre 13 et 16 %), tandis que dans sept autres organisations, l'externalisation représente un pourcentage minime des achats, soit moins de 5 % (AIEA, FNUAP, OACI, OIT, ONU-Femmes, UNWRA et siège de l'OMS)³¹. Ce pourcentage est également limité à l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), où il se situe à moins de 8 % des achats.

Figure I

Part de l'externalisation dans l'ensemble des achats



71. En termes de tendances (voir annexe III), la proportion d'activités externalisées par rapport à l'ensemble des achats est restée largement stable dans la plupart des organisations, variant de moins de 10 points de pourcentage d'une année sur l'autre³². Si l'on compare les tendances au fil des ans avec les données disponibles, la part de l'externalisation dans les achats a augmenté – pendant au moins quatre années consécutives – à l'OACI (2015-2018), à ONU-Femmes (2012-2018) et à l'OMPI (2012-2015 et 2016-2017), tandis qu'elle a diminué – pendant au moins quatre années consécutives – au FNUAP (2015-2018), au PAM (2015-2018), à l'ONUDI (2014-2018) et à l'UNWRA (2015-2018).

³⁰ L'ONUDI ne figure pas à l'annexe IV, car elle a indiqué les volumes externalisés pour un seul service – la gestion des installations. Les dépenses relatives à des activités spécifiques externalisées par l'OMPI n'ont pas été prises en compte à la demande de cette organisation, qui a indiqué que ces données étaient considérées comme sensibles, commercialement et autrement.

³¹ Si l'on ajoute les données partielles concernant l'externalisation par les bureaux de pays et les bureaux régionaux de l'OMS et le total des achats effectués par ses bureaux régionaux et ses bureaux de pays aux volumes externalisés et aux volumes des achats du siège, le total de l'externalisation (579,2 millions de dollars) dans le total des achats (8,6 milliards de dollars) de 2012 à 2018 pour le siège, les bureaux régionaux et les bureaux de pays passe à 6,75 %.

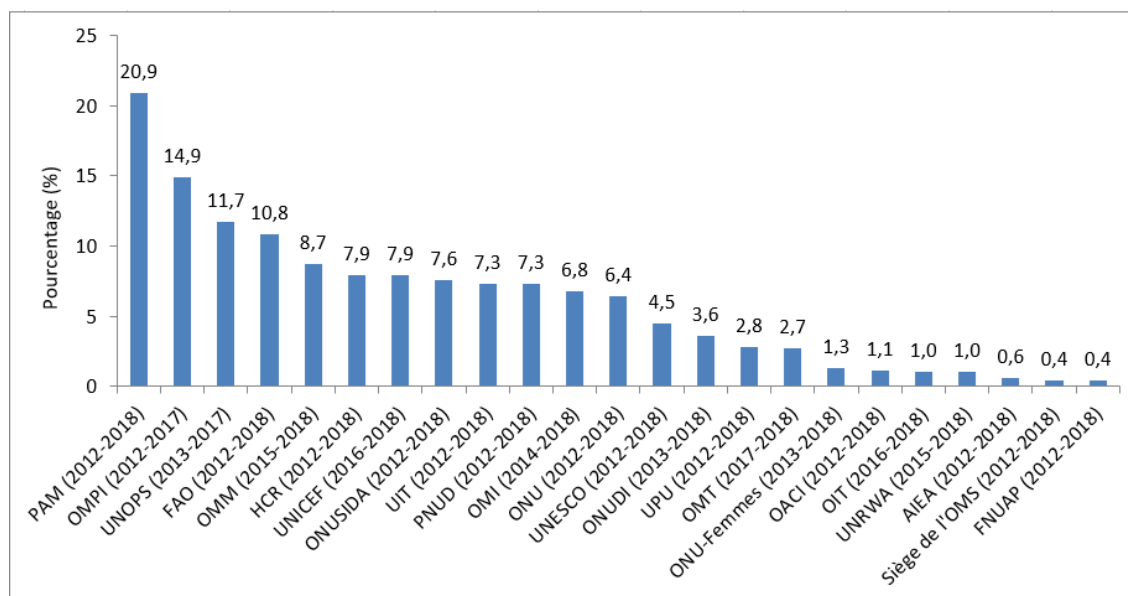
³² Les seules organisations qui ont connu des variations annuelles de plus de 10 points de pourcentage sont les suivantes : FAO (2012-2013 et 2016-2018), OMI (2017-2018), OMM (2016-2017), ONUSIDA (2013-2015 et 2016-2018), PNUD (2015-2016 et 2017-2018), UIT (2013-2016) et UPU (2012-2013).

72. Si l'on considère les volumes totaux externalisés par rapport aux dépenses totales de l'organisation, toutes sources de financement confondues (voir fig. II), l'externalisation représente une part importante des dépenses totales dans quatre organisations, allant de plus d'un dixième à la FAO, l'OMPI et l'UNOPS à un cinquième au PAM. L'externalisation représente une proportion modérée des dépenses totales de huit organisations (HCR, OMI, OMM, ONU, ONUSIDA, PNUD, UIT et UNICEF), où elle va de plus de 5 % à moins de 10 %. Dans quatre organisations (OMT, ONUDI, UNESCO et UPU), la part de l'externalisation par rapport aux dépenses totales de l'organisation est limitée et se situe entre 2 et 5 %, tandis que dans sept organisations (AIEA, FNUAP, OACI, OIT, ONU-Femmes, siège de l'OMS et UNWRA), elle est minime et représente moins de 2 % des dépenses totales de l'organisation³³.

73. S'agissant des tendances (voir annexe III), la proportion de l'externalisation par rapport à l'ensemble des dépenses est restée largement stable, variant de moins de trois points de pourcentage d'une année sur l'autre dans la plupart des organisations pour toutes les années pour lesquelles des données ont été fournies entre 2012 et 2018³⁴. Si l'on compare les tendances au fil des ans avec les données disponibles, la part de l'externalisation dans les dépenses totales des organisations a augmenté – pendant au moins quatre années consécutives – dans six organisations : la FAO (2012-2015), l'OMI (2012-2016), ONU-Femmes (2012-2018), le PNUD (2014-2018), l'UNESCO (2012-2018) et l'UIT (2013-2018), tandis qu'elle a diminué – pendant au moins quatre années consécutives – dans trois organisations seulement : le HCR (2013-2016), le PAM (2015-2018) et l'UNRWA (2015-2018).

Figure II

Part de l'externalisation dans les dépenses de l'organisation



³³ Si l'on ajoute les volumes correspondant à une externalisation partielle par les bureaux régionaux et les bureaux de pays de l'OMS (principalement en Afrique) aux volumes externalisés du siège, les volumes externalisés totaux en proportion des dépenses de l'organisation de 2012 à 2018 passe à 3 %.

³⁴ Les seules organisations où les augmentations ou les diminutions ont dépassé trois points de pourcentage d'une année à l'autre sont les suivantes : FAO (2012-2013 et 2016-2018), OMPI (2014-2015), ONUDI (2013-2014), ONUSIDA (2015-2016, 2017-2018), PAM (2012-2013), PNUD (2017-2018), UIT (2013-2014), UNICEF (2016-2017) et UNOPS (2013-2014, 2016-2017).

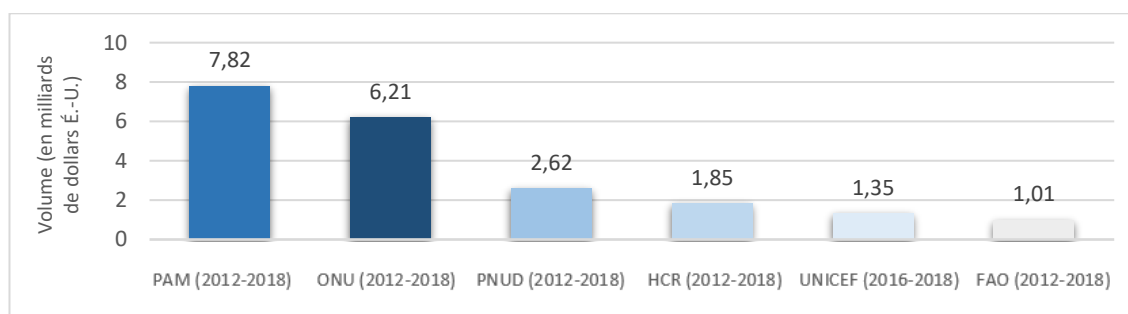
C. Volume externalisé par organisation

74. Les 23 organisations peuvent être divisées en trois groupes en fonction du volume externalisé total : élevé – six organisations avec un volume externalisé supérieur à 1 milliard de dollars ; modéré – huit organisations dont le volume externalisé se situe entre 50 millions et 1 milliard de dollars ; et limité – neuf organisations dont le volume externalisé est inférieur à 50 millions de dollars.

75. Les six organisations ayant un volume externalisé élevé (voir fig. III) ont collectivement dépensé près de 20,9 milliards de dollars au titre de l'externalisation des services au cours des années de la période 2012-2018 pour lesquelles elles ont fourni des données sur les dépenses, ce qui représente 92,8 % de toutes les dépenses au titre de l'externalisation. En effet, un fort pourcentage de toutes les dépenses au titre de l'externalisation est le fait de deux organisations seulement, le PAM et l'ONU représentant respectivement 34,8 % et 27,6 % des volumes externalisés totaux. Toutefois, si l'externalisation liée à la logistique représente à elle seule plus des trois quarts de toutes les dépenses au titre de l'externalisation au PAM, la diversification est beaucoup plus grande à l'ONU, l'externalisation dans 10 catégories de services différents (transport, construction, location simple et location-bail, ingénierie, immobilier, sécurité, TIC, services liés aux technologies de l'information, voyages et services de gestion) représentant collectivement les deux tiers des dépenses totales d'externalisation.

Figure III

**Organisations dont le volume externalisé est élevé : supérieur à 1 milliard de dollars
(sur la base des données disponibles pour la période 2012-2018)**

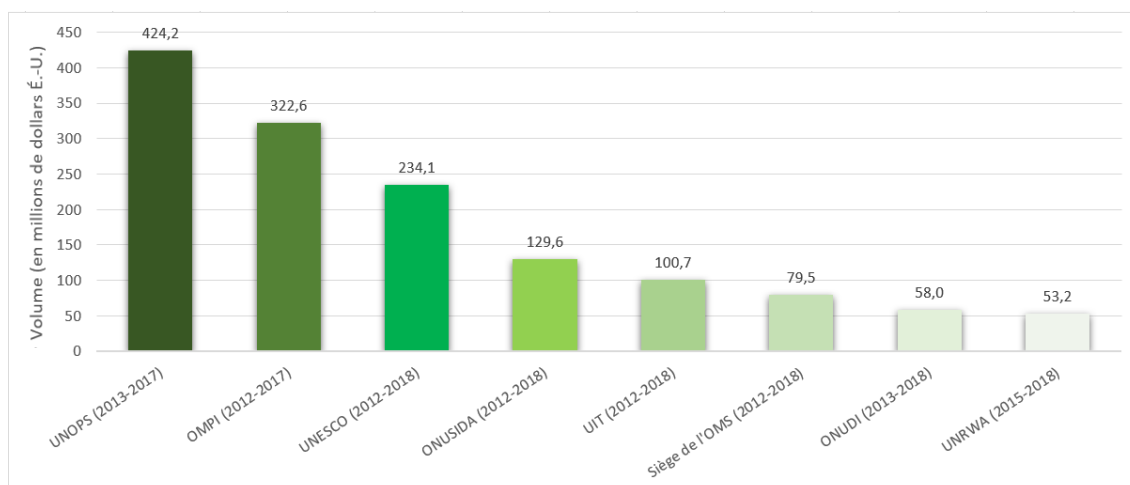


76. Dans les quatre autres organisations, qui représentent collectivement 30,4 % de toutes les dépenses d'externalisation, la majorité de ces dépenses est consacrée à quatre ou cinq catégories de services : services financiers et d'assurance ; fret, logistique et entreposage ; relations publiques et collecte de fonds ; et communications, conception et impression pour l'UNICEF (79,9 %) ; génie civil ; entretien et réparation des bâtiments ; gestion des voyages ; et services d'organisation des conférences pour le PNUD (71,6 %) ; fret ; TIC ; sécurité et sûreté ; et communications et médias pour le HCR (62,5 %) ; ingénierie ; services financiers et d'assurance ; construction et entretien ; contrats relatifs à l'agriculture, la pêche, la sylviculture et la faune et la flore sauvages ; et transport, entreposage et communications pour la FAO (62,4 %).

77. S'agissant des tendances, les dépenses ont augmenté chaque année au PAM (depuis 2013) et au PNUD (depuis 2014) et ont fluctué d'une année sur l'autre dans les quatre autres organisations. Si l'on compare les dépenses de la première année à celles de l'année la plus récente (2018), on constate des augmentations importantes à la FAO (257,5 %) et au PNUD (170,9 %), des augmentations modérées au HCR (85,5 %) et à l'UNICEF (41,1 %), une augmentation minime au PAM (15,3 %) et une baisse minime à l'ONU (-15,5 %).

Figure IV

**Organisations dont le volume externalisé est modéré : 50 millions à 1 milliard de dollars
(sur la base des données disponibles pour la période 2012-2018)**



78. Les huit organisations ayant un volume externalisé modéré (voir fig. IV) ont collectivement dépensé 1,4 milliard de dollars au titre de l'externalisation des services soit 6,2 % de l'ensemble des dépenses d'externalisation³⁵. Dans cinq de ces organisations, la majorité des dépenses d'externalisation est imputable à une seule catégorie de services, à savoir la gestion des installations pour l'ONUDI (100 %) ; les services de conseil pour l'UNESCO (78 %) ; l'assurance maladie pour l'UIT (74,8 %) ; l'exécution du programme pour l'ONUSIDA (63,5 %) ; la gestion des installations pour le siège de l'OMS (57,1 %). Dans les trois autres organisations, deux à quatre catégories de services représentent l'essentiel des dépenses d'externalisation : traduction écrite et conseil informatique pour l'OMPI (82,3 %) ; fret et douanes, TIC et entretien des bâtiments pour l'UNWRA (70,3 %) ; TIC, services de formation, services administratifs et de bureau et gestion des conférences et événements pour l'UNOPS (54,4 %).

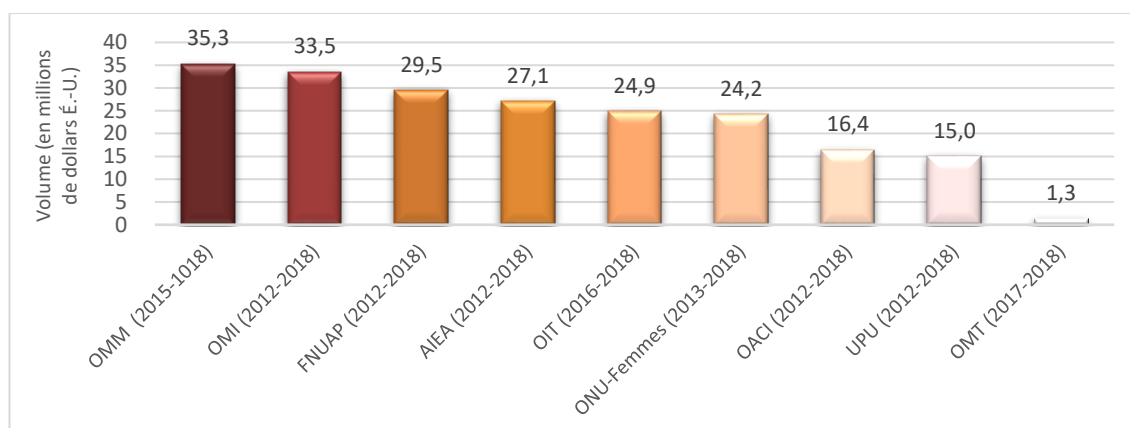
79. S'agissant des tendances, les dépenses se sont accrues³⁶ chaque année à l'UIT (depuis 2013) et à l'UNOPS (depuis 2014), ont diminué chaque année à l'UNWRA (depuis 2015) et ont fluctué d'une année sur l'autre dans les autres organisations. Si l'on compare les dépenses de la première année de la période considérée à celles de la dernière, on constate une multiplication par 12 des dépenses de l'UIT (1 220,1 %), une augmentation modérée des dépenses de l'UNOPS (66,7 %) et de l'UNESCO (64 %), une progression minimale des dépenses de l'OMPI (28,8 %), du siège de l'OMS (16,4 %) et de l'ONUSIDA (13,8 %), et une baisse minimale des dépenses de l'ONUDI (-24,3 %) et de l'UNRWA (-27,6 %).

³⁵ Pour l'OMS, les données présentées reflètent l'externalisation uniquement par le siège. Bien que des données sur l'externalisation partielle aient été fournies pour certains bureaux régionaux et bureaux de pays de l'OMS, principalement pour la région Afrique et, dans quelques cas, pour la région Asie du Sud-Est, Pacifique occidental et Méditerranée orientale, elles n'ont pas pu être prises en compte dans le présent rapport, en raison des problèmes posés par l'absence de catégorisation et de consolidation des 1 349 activités et services individuels sur lesquels portaient ces données. Collectivement, les dépenses consacrées aux activités et services externalisés pour ces bureaux régionaux et nationaux se sont élevées à 499,7 millions de dollars entre 2012 et 2018. Si ces totaux étaient ajoutés aux volumes externalisés du siège de l'OMS, le volume externalisé total s'élèverait à 579,2 millions de dollars, ce qui ferait de l'OMS la seule des huit organisations ayant un volume externalisé modéré à franchir la barre du demi-milliard de dollars des États-Unis.

³⁶ Si l'on ajoute les volumes externalisés (externalisation partielle) des bureaux régionaux et nationaux de l'OMS aux volumes externalisés du siège, les dépenses au titre de l'externalisation ont augmenté de 14 % (2012-2013) sur une période de quatre ans entre 2012 et 2016 ; de 38 % (2013-2014) ; de 20 % (2014-2015) ; et de 8 % (2015-2016).

Figure V

**Organisations dont le volume externalisé est limité : moins de 50 millions de dollars
(sur la base des données disponibles pour la période 2012-2018)**



80. Les neuf organisations pour lesquelles le volume externalisé est limité (voir fig. V) ont dépensé collectivement 207,2 millions de dollars au titre des services externalisés, ce qui représente juste un centième (0,9 %) de toutes les dépenses au titre de l'externalisation. Dans quatre de ces organisations, la majeure partie des dépenses au titre de l'externalisation concernaient seulement une catégorie de services : voyages pour l'OMM (65,7 %) ; nettoyage pour l'AIEA (60,7 %) ; services linguistiques pour l'OACI (56,3 %) ; et sociétés de conseil pour ONU-Femmes (53,9 %). Dans les cinq autres organisations, deux ou trois catégories de services constituaient l'essentiel des dépenses au titre de l'externalisation : conception de logiciels, services de courrier et services de soutien de premier niveau pour l'UPU (89,6 %) ; hébergement, soutien opérationnel et hébergement du progiciel de gestion intégré ainsi que services concernant les avantages et prestations pour le FNUAP (76,8 %) ; impression, gestion des installations et hébergement du progiciel de gestion intégré pour l'OMI (74,5 %) ; impression, TIC et installations pour l'OIT (63,6 %) ; et sécurité, traduction et nettoyage pour l'OMT (51,1 %).

81. S'agissant des tendances, depuis 2015, les dépenses ont augmenté chaque année à l'AIEA et à l'OMM, tandis qu'elles ont reculé chaque année à l'UPU. Dans les six autres organisations, elles ont fluctué d'une année sur l'autre sans qu'aucune tendance ne se dégage. Si l'on compare les dépenses de la première année à celles de la dernière année pour laquelle des données ont été fournies, on constate une augmentation exponentielle à ONU-Femmes (12 185,6 %), une augmentation importante à l'AIEA (110,4 %), des augmentations minimales au FNUAP (10,4 %) et à l'OMM (6,7 %) et une baisse minime à l'UPU (-2 %), à l'OMI (-11,6 %), à l'OACI (-19,5 %) et à l'OMT (-27,1 %).

D. Volume externalisé par service

82. Les services externalisés par les 23 organisations peuvent être regroupés en 22 grandes catégories, les dépenses annuelles étant détaillées à l'annexe V. Cette classification par catégories, qui regroupe les services apparentés, était le meilleur moyen de tenir compte des grandes différences dans la manière dont chaque organisation a classé et présenté au CCI les données sur les services externalisés. L'ONU fournissant des données pour 62 « groupes de produits » distincts, il a fallu, pour permettre au lecteur de traiter rationnellement le grand volume d'informations fournies, regrouper les services apparentés. Par exemple, la grande catégorie « construction et entretien des installations » couvre l'externalisation dans sept groupes de produits apparentés répertoriés par l'ONU³⁷.

³⁷ Climatisation, chauffage et plomberie ; architecture, ingénierie et services de construction ; bâtiment et construction ; gestion et entretien des bâtiments ; services de nettoyage et d'élimination des déchets ; nettoyage industriel ; et bâtiments préfabriqués.

83. Les services apparentés ont également été regroupés pour tenir compte des organisations fournissant des données combinées ou séparées pour ces services. Par exemple, alors que l'UNESCO et le HCR ont indiqué séparément les coûts de l'externalisation de la traduction et de l'interprétation, l'ONU a fourni un chiffre combiné pour les deux services. Pour tenir compte de ces divergences, les deux services sont regroupés et sont présentés dans le présent rapport sous la rubrique « traduction et interprétation ».

84. Les 22 grandes catégories de services externalisés peuvent être divisées en trois groupes en fonction du volume externalisé : huit catégories d'une valeur supérieure à 1 milliard de dollars pour un volume externalisé élevé ; six catégories d'une valeur comprise entre 300 millions et 1 milliard de dollars pour un volume externalisé modéré ou modéré de niveau supérieur ; et huit catégories d'une valeur inférieure à 300 millions de dollars pour un volume modéré ou modéré de niveau inférieur.

85. Dans le groupe correspondant à un volume externalisé élevé (voir fig. VI), les huit grandes catégories de services externalisés représentent collectivement 18,2 milliards de dollars de dépenses, soit 80,8 % des volumes externalisés totaux. La catégorie des services logistiques est entrée à elle seule pour un tiers (36,4 %) dans le volume total, avec des dépenses de 8,2 milliards de dollars sur la période de sept ans. Cette catégorie comprend des services apparentés tels que l'expédition de fret, le transport terrestre, les opérations aériennes, les opérations de transport maritime, les services de dédouanement, les services d'entreposage et les services de petits volumes comme le courrier et la valise diplomatique. L'externalisation dans cette catégorie est pratiquée par 12 organisations³⁸ et les dépenses d'externalisation de la logistique au PAM représentent à elles seules environ 6 milliards de dollars, soit plus d'un quart du volume externalisé total.

86. La construction et l'entretien des installations représentent 12,5 % du volume externalisé total et sont la seule autre catégorie à dépasser les 2 milliards de dollars de dépenses³⁹. L'externalisation dans cette catégorie est pratiquée par 19 organisations⁴⁰ et concerne des services apparentés tels que : la construction de bâtiments à usage commercial et d'infrastructures ; l'entretien, la réparation et la rénovation des bâtiments ; les services d'élimination des déchets et de nettoyage ; les services de climatisation, de chauffage et de plomberie ; les services de bricolage, de jardinage et d'aménagement extérieur.

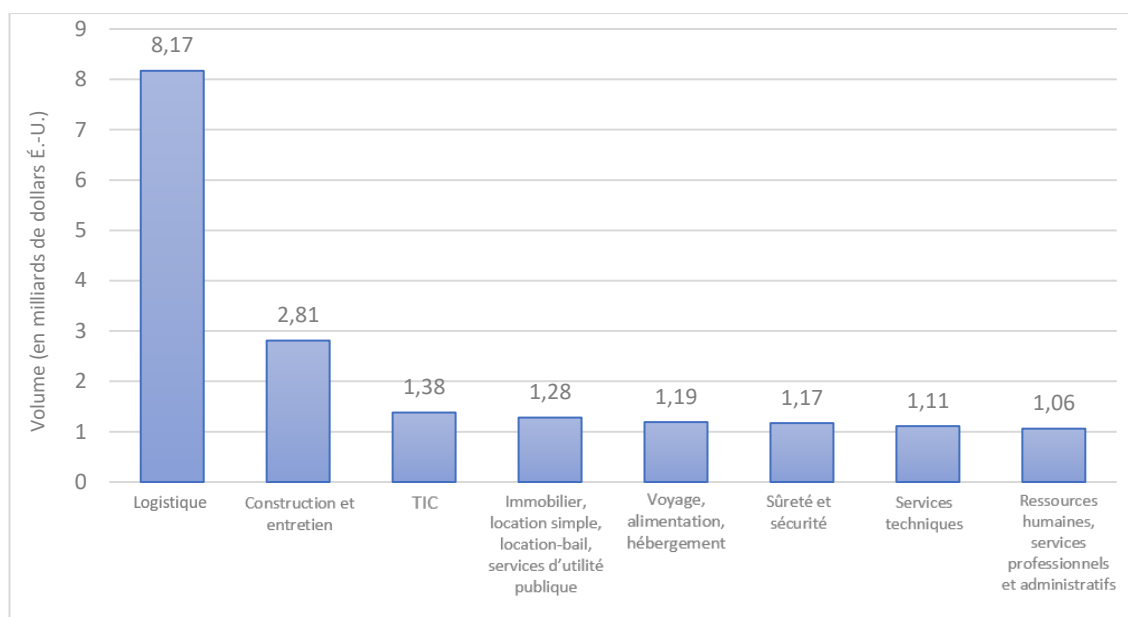
³⁸ FAO, HCR, OMM, OMT, ONU, ONU-Femmes, ONUSIDA, PAM, PNUD, UNICEF, UNRWA et UPU.

³⁹ Pour la période 2012-2015, l'ONU a n'a pas séparé les coûts de construction et d'ingénierie. Les volumes combinés ont été indiqués au titre des coûts de construction (et non des coûts d'ingénierie), étant donné que ce sont les premiers qui ont des chances de constituer l'essentiel du volume externalisé, comme le montrent les données pour la période 2016 à 2018, au cours de laquelle les coûts de construction ont représenté 92 % du total des coûts de construction et d'ingénierie.

⁴⁰ AIEA, FAO, HCR, OIT, OMI, OMM, OMPI, siège de l'OMS, OMT, ONU, ONUDI, ONU-Femmes, PAM, PNUD, UIT, UNESCO, UNICEF, UNOPS et UNRWA.

Figure VI

**Services dont le volume externalisé est élevé ; plus de 1 milliard de dollars
(sur la base des données disponibles pour les années de la période 2012-2018)**



87. Pour les six autres grandes catégories de services, le volume externalisé est compris entre 1 milliard et moins de 1,4 milliard de dollars et se répartit comme suit :

- Les services liés aux TIC externalisés par 19 organisations⁴¹ (6,2 % du volume total) parmi lesquels figurent le service d'assistance informatique ; la maintenance informatique ; l'installation de matériel informatique ; la conception de logiciels ; les serveurs d'informatique en nuage ; l'administration et la sécurité des systèmes ; l'hébergement et le soutien opérationnel des progiciels de gestion intégrés ;
- L'immobilier, la location simple et la location-bail de locaux et les équipements collectifs, externalisés par trois organisations (5,7 % du volume total)⁴² ;
- Les services liés aux voyages, à la restauration et à l'hébergement, y compris l'émission de billets d'avion et de train et le traitement des visas, externalisés par 12 organisations (5,3 % du volume total)⁴³ ;
- Les services liés à la sûreté et à la sécurité, y compris la sécurité des locaux, les services de garde non armés et armés et les équipements pour les systèmes de sécurité, externalisés par 18 organisations (5,2 % du volume total)⁴⁴ ;
- Les services de génie civil, électrique et mécanique, externalisés par trois organisations (4,9 % du volume total)⁴⁵ ;
- Les services relatifs aux ressources humaines, les services professionnels et administratifs, y compris les services de conseil fournis par des particuliers et des entreprises, le travail de bureau et le travail occasionnel, externalisés par six organisations (4,7 % du volume total)⁴⁶.

88. S'agissant des tendances, les dépenses ont augmenté annuellement de 2014 à 2018 dans deux catégories : les services relatifs aux ressources humaines, les services

⁴¹ FNUAP, HCR, OACI, OIT, OMI, OMM, OMPI, OMS, OMT, ONU, ONU-Femmes, ONUSIDA, PAM, PNUD, UIT, UNESCO, UNOPS, UNRWA et UPU.

⁴² FAO, ONU et PAM.

⁴³ AIEA, HCR, FAO, OIT, OMM, OMT, ONU, ONU-Femmes, PNUD, UIT, UNICEF et UNOPS.

⁴⁴ AIEA, HCR, FAO, OIT, OMI, OMM, OMPI, OMS, OMT, ONU, ONUSIDA, PAM, PNUD, UIT, UNESCO, UNICEF, UNOPS et UNRWA.

⁴⁵ FAO, ONU et PNUD.

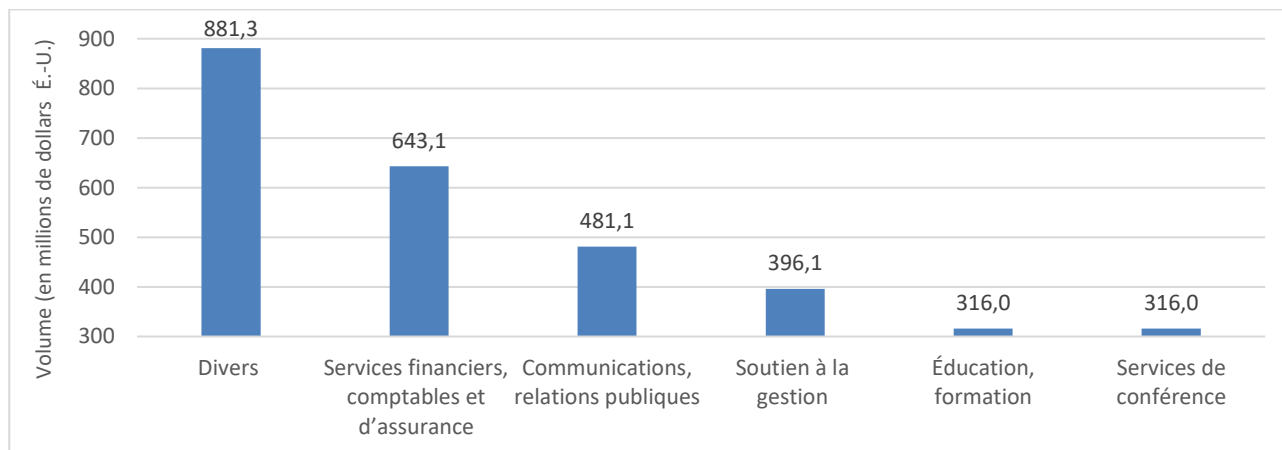
⁴⁶ FNUAP, ONU, ONU-Femmes, PAM, UNESCO et UNOPS.

professionnels et administratifs, et l'immobilier, la location simple, la location-bail et les équipements collectifs. Elles ont également augmenté de 2012 à 2016 dans le domaine de la sûreté et de la sécurité, tandis que, dans les cinq autres catégories, elles ont connu des fluctuations d'une année sur l'autre. Toutefois, si l'on compare les dépenses de la première année (2012) à celles de la dernière année (2018), on constate un doublement des dépenses dans cinq des huit catégories : la sûreté et la sécurité (147,2 %) ; les voyages, la restauration et l'hébergement (145,9 %) ; la construction et l'entretien des installations (134,7 %) ; les services d'ingénierie (103,6 %) ; et les services relatifs aux ressources humaines, les services professionnels et administratifs (99,5 %). Des augmentations minimales sont également observées dans les domaines de l'immobilier, de la location simple, de la location-bail et des équipements collectifs (19 %), de la logistique (8,4 %) et des TIC (0,8 %).

89. Dans le groupe des services dont le volume externalisé est modéré (300 millions à 500 millions de dollars) à modéré de niveau supérieur (500 millions à 1 milliard de dollars) (voir fig. VII), six grandes catégories de services représentent 3 milliards de dollars, soit 13,5 % de l'ensemble des dépenses au titre de l'externalisation. La principale catégorie de ces dépenses est celle des services divers, comprenant un large éventail de 48 services externalisés par 13 organisations (3,9 % du volume global) qui sont soit non précisés, soit sans rapport avec les 21 autres grandes catégories⁴⁷. Seul un quart des 48 services externalisés dépasse individuellement les 10 millions de dollars de dépenses sur la période de sept ans. Par conséquent, la plupart sont des services externalisés représentant un faible volume. En fait, le volume combiné de seulement trois des 48 services représente près de la moitié (49,4 %) de toutes les dépenses dans cette catégorie : entretien et réparation (ONU) ; communication, conception et impression (UNICEF) ; et mise en œuvre des programmes (ONUSIDA). On trouvera des précisions sur chaque service de cette catégorie à l'annexe VI.

Figure VII

Services dont le volume externalisé est modéré à modéré de niveau supérieur : 300 millions à 1 milliard de dollars (sur la base des données disponibles pour la période 2012-2018)



90. La seule autre catégorie de services dont le volume externalisé est modéré de niveau supérieur est celle des services financiers, comptables et d'assurance, qui est externalisée par sept organisations⁴⁸ et qui représente 2,9 % du volume externalisé total. Quatre autres catégories de services pour lesquelles le volume externalisé est modéré sont prises en compte :

⁴⁷ Lorsque les organisations ont fourni des chiffres combinés pour deux ou plusieurs grandes catégories de services qui ne pouvaient pas être distinguées, celles-ci sont incluses dans la catégorie divers. Il s'agit notamment des infrastructures et de la logistique (ONUSIDA) ; de l'infrastructure, de la sécurité et des licences (ONUSIDA) ; de la communication et de la conception (HCR) ; de la communication, de la conception et de l'impression (UNICEF) ; de l'audit, de la comptabilité et des finances (UNOPS) ; et de l'analyse opérationnelle, de la conception de logiciels et de l'assurance qualité (UPU).

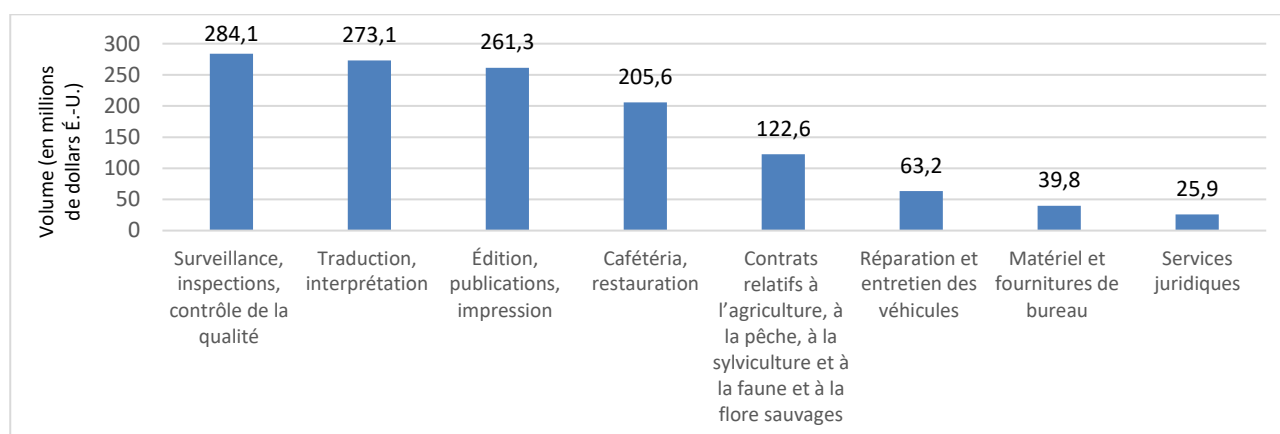
⁴⁸ FAO, FNUAP, HCR, ONU, ONUSIDA, UIT et UNICEF.

- Les communications et les relations publiques, y compris les médias, la radio, la télévision, les télécommunications, la photographie, la publicité, le marketing et la collecte de fonds, externalisées par cinq organisations (2,1 % du volume total)⁴⁹ ;
- L'appui à la gestion, y compris les services d'administration des entreprises et de conseil en gestion, externalisé par cinq organisations (1,8 % du volume total)⁵⁰ ;
- L'éducation et la formation, y compris le perfectionnement du personnel, la gestion de la performance, les cours de langues, l'apprentissage à distance, les services de bibliothèque, l'évaluation des équipes de direction et les plateformes d'apprentissage à distance, externalisées par 11 organisations (1,4 % du volume total)⁵¹ ;
- Les services de conférence, y compris la gestion des événements, externalisés par cinq organisations (1,4 % du volume global)⁵².

91. Il n'y a de tendances clairement discernables pour aucune des six catégories, en raison des fluctuations d'une année sur l'autre observées entre 2012 et 2018. Toutefois, si l'on compare les dépenses de la première année (2012) à celles de la dernière année (2018), on constate une multiplication par 16 des dépenses dans les domaines des services financiers, comptables et d'assurance (1 649,9 %), une augmentation significative dans les communications et les relations publiques (127,5 %), une augmentation modérée dans l'éducation et la formation (44,1 %), une augmentation minime dans les services de conférence (17,1 %), une diminution légère dans les services divers (-14,5 %) et une diminution modérée dans le soutien à la gestion (-78,1 %).

Figure VIII

Services dont le volume externalisé est modéré à limité : moins de 300 millions de dollars (sur la base des données disponibles pour la période 2012-2018)



92. Dans le groupe des services dont le volume externalisé est modéré de niveau inférieur (100 à 300 millions de dollars) à limité (moins de 100 millions de dollars) (voir fig. VIII), huit grandes catégories de services externalisés représentent près de 1,3 milliard de dollars, soit 5,7 % de l'ensemble des dépenses d'externalisation :

- Surveillance (audit interne et externe, évaluation, enquêtes et services de police scientifique), inspection, contrôle et assurance de la qualité, externalisés par 11 organisations (1,3 % du volume total)⁵³ ;
- Services de traduction (écrite) et d'interprétation, externalisés par neuf organisations (1,2 % du volume total)⁵⁴ ;

⁴⁹ HCR, ONU, PNUD, UNICEF et UNOPS.

⁵⁰ FAO, HCR, ONU, ONUSIDA et UNOPS.

⁵¹ FAO, FNUAP, HCR, OACI, OMPI, ONU, ONU-Femmes, ONUSIDA, PNUD, UNOPS et UPU.

⁵² HCR, OMS, ONU-Femmes, PNUD et UNOPS.

⁵³ HCR, OIT, OMPI, OMT, ONU, ONU-Femmes, PAM, UNESCO, UNICEF, UNRWA et UPU.

⁵⁴ AIEA, HCR, OMPI, OMT, ONU, ONU-Femmes, PNUD, UIT et UNESCO.

- Services d'édition, de publication et d'impression, y compris la mise en page, la conception graphique et la conception de timbres, les beaux-arts, la correction d'épreuves, la reprographie, la distribution, la location de matériel d'impression, les publications électroniques et la vente de publications, externalisés par 15 organisations (1,2 % du volume total)⁵⁵ ;
- Services de cafétéria et de restauration, externalisés par six organisations (0,9 % du volume total)⁵⁶ ;
- Contrats relatifs à l'agriculture, à la pêche, à la sylviculture et à la faune et la flore sauvages, externalisés par la FAO (0,5 % du volume total)⁵⁷ ;
- Matériel et fournitures de bureau, y compris leur location simple et leur location-bail, externalisés par deux organisations (0,2 % du volume total)⁵⁸ ;
- Services juridiques, externalisés par trois organisations (0,1 % du volume total)⁵⁹.

93. S'agissant des tendances, les dépenses en matériel et fournitures de bureau ont diminué chaque année de 2014 à 2018, tandis que les dépenses dans les sept autres catégories ont fluctué d'une année à l'autre. Toutefois, si l'on compare les dépenses de la première année avec celles de la dernière année en utilisant les données disponibles, on constate une augmentation significative des contrats dans les secteurs de l'agriculture, de la pêche, de la sylviculture et de la faune et de la flore sauvages (398 %) et des services de surveillance, d'inspection, de contrôle et d'assurance de la qualité (162,5 %), une augmentation modérée des dépenses d'édition, d'impression et de publication (82,6 %), une baisse minime des dépenses de réparation et d'entretien des véhicules (-23,1 %) et une baisse modérée des dépenses au titre des services de cafétéria et de restauration (-55,4 %), de la traduction et de l'interprétation (-57,2 %), du matériel et des fournitures de bureau (-75,8 %) et des services juridiques (-80,3 %).

94. Si l'on considère les 23 organisations, une à cinq catégories de services représentent la majeure partie des dépenses au titre de l'externalisation dans l'ensemble d'entre elles, à l'exception de l'ONU. Aucune catégorie de services ne figure parmi les trois classées parmi les trois premières en valeur dans une majorité des 23 organisations. Sur les 22 grandes catégories de services identifiées par le CCI, celles que l'on retrouve le plus souvent en tête de classement sont les suivantes (le nombre d'organisations est indiqué entre parenthèses) : construction et entretien des installations (11) ; TIC (8) ; fret et transport (5) ; ressources humaines, services professionnels et administratifs (4) ; services financiers, comptables et d'assurance (4) ; sécurité et sûreté (3) ; traduction et interprétation (3) ; et voyages, restauration et hébergement (3).

95. En outre, si l'on compare les dépenses de la première à la dernière année pour laquelle les 23 organisations ont communiqué des données, on constate une augmentation dans 17 des 23 organisations et pour 15 des 22 grandes catégories de services. Un facteur important ayant contribué à cette augmentation est le doublement ou le triplement des dépenses dans quatre des huit catégories de services externalisés pour lesquels les dépenses dépassent le milliard de dollars, à savoir : la sûreté et la sécurité ; la construction et l'entretien ; les voyages, la restauration et l'hébergement ; et les services relatifs aux ressources humaines, les services administratifs et les services de bureau.

96. S'agissant des tendances annuelles, le volume externalisé total dans les 23 organisations a connu de légères augmentations de 2014 à 2015 (14,4 %), de 2015 à 2016 (10,4 %) et de 2016 à 2017 (16,1 %) et est resté pratiquement inchangé de 2012 à 2013 (-0,4 %), de 2013 à 2014 (-0,8 %) et de 2017 à 2018 (-0,002 %).

⁵⁵ AIEA, FAO, HCR, OACI, OIT, OMI, OMPI, OMS, OMT, ONU, ONU-Femmes, PNUD, UNESCO, UIT et UNRWA.

⁵⁶ HCR, OMPI, ONU, ONU-Femmes, PNUD et UNRWA.

⁵⁷ HCR, ONU, PAM, PNUD et UNOPS.

⁵⁸ ONU et ONU-Femmes.

⁵⁹ HCR, ONU et UNOPS.

97. La tendance générale de l'externalisation dans le système des Nations Unies s'inscrit donc sur une trajectoire légèrement ascendante. En effet, si l'on compare les données des 15 organisations⁶⁰ qui ont communiqué les volumes externalisés pour les sept années de la période 2012-2018, les volumes totaux ont progressé de 25,8 %, passant de 2,7 milliards de dollars en 2012 à 3,4 milliards en 2018. En outre, sa part représentant 10 à 60 % des achats de 15 organisations et plus de 5 % des dépenses totales de 12 organisations, l'externalisation n'est manifestement pas une pratique ayant une incidence négligeable sur les coûts dans les entités des Nations Unies. On peut donc se demander pourquoi elle n'a pas fait l'objet d'un rapport distinct depuis plus de quinze ans.

98. La section suivante décrit en détail les raisons avancées par les organisations pour justifier l'externalisation des services visés dans la présente section, y compris tout critère et principe applicable.

E. Bien-fondé de l'externalisation

99. Dans les réponses au questionnaire commun et lors des entretiens, lorsque les organisations ont été interrogées sur les raisons de l'externalisation d'un service particulier, elles ont nuancé leurs réponses en précisant qu'aucun service n'était jamais entièrement externalisé, car la responsabilité globale continuait à incomber à l'organisation, qui devait maintenir un contrôle et s'assurer que le service était fourni par le prestataire externe aux conditions de qualité requises. Tous les services font donc l'objet d'une externalisation partielle – plus ou moins importante. Dans les cas où une organisation associe le personnel interne et des prestataires externes pour fournir un service, il s'agit d'une externalisation très partielle. Dans les cas où le service est entièrement fourni par le prestataire externe de services, sous la supervision d'un membre du personnel interne de l'organisation auquel il rend compte, il s'agit d'une externalisation partielle plus poussée.

100. Pour la plupart des services externalisés, les organisations ont fait état de motivations et d'exemples liés à deux des quatre raisons fondamentales de l'externalisation figurant dans le rapport du Secrétaire général de 1999, à savoir : l'organisation a besoin de compétences techniques qui lui font normalement défaut, notamment dans des domaines spécialisés ou faisant appel à des technologies de pointe, ou doit acquérir la souplesse nécessaire pour s'adapter rapidement au changement ; et elle entend recevoir des prestations de meilleure qualité, d'un meilleur rapport coût-efficacité et dans des délais plus courts. Parmi les motivations exposées qui concernent expressément ces aspects, on peut citer les suivantes :

- Répondre à des poussées de la demande irrégulières ou périodiques lorsque le personnel interne n'a pas la capacité de fournir les services requis en temps voulu ;
- Obtenir une expertise externe pour des services complexes non disponibles en interne ;
- Obtenir des services qui nécessitent une certification ou une licence non disponibles en interne ;
- Répondre aux exigences de conformité sur les marchés très réglementés ;
- Accéder à du personnel formé à l'utilisation des outils technologiques les plus récents ainsi qu'à des outils technologiques de pointe qui, même s'ils sont développés en interne, ne peuvent égaler ce que le secteur privé fournit ;
- Obtenir un service de façon plus souple, plus efficace et plus rapide ;
- Acquérir des services pour lesquels il n'existe pas d'installations ou d'équipements en interne.

⁶⁰ AIEA, HCR, FAO, FNUAP, OACI, OMI, OMPI, OMS, ONU, ONUSIDA, PAM, PNUD, UNESCO, UIT et UPU.

101. Plusieurs organisations ont également mis en avant des motivations liées à un autre objectif fondamental contenu dans le rapport du Secrétaire général – réaliser des économies. Il s’agit notamment d’obtenir un bon rapport qualité-prix grâce à des entreprises ayant une expertise des marchés financiers ou à des achats en volume ; de réduire les dépenses de personnel, compte tenu des politiques de croissance zéro, des réductions budgétaires ou des possibilités offertes de départs à la retraite, en engageant des contractants qui ne sont pas admissibles à des avantages et des prestations ; et de compenser le manque de stabilité de la demande interne, qui rend peu rentable la fourniture de services en interne. Toutefois, la plupart des organisations ont reconnu qu’elles n’avaient pas réalisé d’analyses coûts-avantages de manière cohérente et qu’elles ne disposaient pas d’une méthodologie établie pour ce faire et déterminer de manière factuelle que des économies seraient réalisées dans les cas susmentionnés.

102. Quelques organisations ont également fait état de motivations liées au quatrième objectif fondamental contenu dans le rapport du Secrétaire général – assurer des activités ou des services pendant une période limitée. Il s’agit notamment de l’acquisition de services qui ne sont nécessaires que de manière périodique ou peu fréquente (par exemple, pour quelques heures par jour ou de manière saisonnière), à court terme ou de manière irrégulière. Plusieurs gestionnaires de marchés ont fait remarquer que la fourniture en interne n’était pas une option viable pour certains services nécessaires uniquement de manière irrégulière, cyclique ou périodique, car leur coût de production serait prohibitif pour une organisation. Par exemple, l’UNICEF a noté que la fourniture en interne des services d’inspection et d’analyse des produits de santé (actuellement externalisés) nécessiterait des dépenses considérables, car toute l’infrastructure des laboratoires devrait être mise en place en interne. Il était donc beaucoup plus rentable de l’externaliser à des entités du secteur privé qui disposaient déjà de l’infrastructure requise.

103. Outre celles liées aux quatre objectifs fondamentaux, les organisations ont mis en avant d’autres motivations de l’externalisation :

- Obtenir des services qui ne sont pas essentiels au mandat d’une organisation mais qui sont nécessaires pour faciliter sa présence et qui peuvent être fournis à un coût raisonnable par un prestataire de services du secteur privé, permettant au personnel de se concentrer sur les fonctions essentielles ;
- Obtenir un meilleur accès aux fournisseurs et aux réseaux, en s’assurant un plus grand pouvoir de négociation ;
- Fournir des services dans les zones de conflit et les situations de crise où il est difficile de déployer rapidement du personnel interne en raison de problèmes de sécurité et d’administration ;
- Assurer la continuité des opérations ;
- Réduire, transférer ou partager les risques ;
- Répondre aux exigences politiques des États membres.

F. Critères et principes de l’externalisation

104. Quant à savoir quels sont les critères qui ont été définis pour évaluer si une activité peut être totalement ou partiellement externalisée, il n’en existe officiellement aucun autre que les quatre établis par le Secrétaire général de l’ONU en 2000 (A/55/301), à savoir : a) la rentabilité et l’efficacité ; b) la sécurité et la sûreté ; c) le respect du caractère international de l’Organisation ; et d) le respect des procédures. La plupart des organisations suivent simplement des procédures d’achat classiques, qui tiennent compte des critères d’admissibilité, de qualification et des aspects techniques et financiers. Aucune de ces procédures n’est unique à l’externalisation en tant que telle. Il a été noté que les critères utilisés dépendent de facteurs tels que la nature des services, le caractère essentiel ou non essentiel des services et le coût et le niveau d’expertise requis.

105. Le HCR a noté que, dans l'analyse « acheter ou produire » utilisée pour l'externalisation, le principal critère est le coût : est-il moins cher d'acheter le service sur le marché ou de prendre en charge le coût de production avec du personnel interne. Un autre critère important est la période pendant laquelle le service est nécessaire. Autrement dit, si le besoin n'est que temporaire, l'externalisation peut être préférable en raison du degré de flexibilité plus élevé qu'elle implique. La disponibilité de l'expertise technique requise pour assurer le service est un autre critère pertinent, car le manque d'expertise interne peut justifier l'externalisation. Un dernier critère est le volume de la demande. Si les volumes sont trop faibles, il se peut qu'il ne soit pas efficace par rapport au coût d'affecter un membre du personnel expressément au service. À l'inverse, si les volumes sont trop importants, il pourrait être trop lourd et inefficace de recruter et de gérer tout le personnel nécessaire.

106. Bien qu'il n'existe pas de principes spécifiques pour l'externalisation en tant que telle, l'ONU a souligné qu'elle appliquait quatre principes de base en matière d'achats de services externalisés : le meilleur rapport qualité-prix ; l'équité, l'intégrité et la transparence ; une véritable mise en concurrence internationale ; et l'intérêt de l'Organisation. De même, à la Commission européenne, trois principes généraux de passation des marchés sont strictement appliqués pour toutes les activités d'externalisation, à savoir l'égalité de traitement, la transparence et la non-discrimination.

107. Grâce à ses propres recherches documentaires, le CCI a mis en évidence des principes directeurs utiles concernant l'externalisation dans le secteur bancaire et des valeurs mobilières. Ces principes sont présentés à l'annexe VII pour examen par les entités des Nations Unies, car ils leur sont également applicables, bien qu'avec des modifications pertinentes.

108. Comme il ressort clairement du présent chapitre, pour l'ensemble du système des Nations Unies, tant la grande variété des services externalisés que les volumes globaux font apparaître que l'externalisation n'est ni une pratique inhabituelle ou peu courante, ni une pratique insignifiante en termes de dépenses. Si les organisations semblent avoir des raisons claires d'externaliser ces services, il faut faire davantage pour distinguer clairement les accords qui constituent une externalisation, les volumes correspondants, leur provenance et les tendances des dépenses.

109. La collecte et la communication de données sur les dépenses liées à l'externalisation permettront à leur tour d'avoir une idée plus claire du niveau réel de recours à cette option. À cette fin, la mise en œuvre de la recommandation suivante, outre qu'elle améliorera la transparence des activités d'externalisation des organisations, devrait aider les organes délibérants, les cadres supérieurs et les spécialistes de l'externalisation à prendre des décisions en toute connaissance de cause sur la possibilité de recourir à l'externalisation pour répondre aux besoins futurs de l'organisation pour diverses catégories de services.

Recommandation 2

Les organes délibérants des entités des Nations Unies devraient demander à leurs chefs de secrétariat de veiller à ce que, d'ici à la fin de 2022, les rapports annuels sur les achats comportent une sous-section sur les dépenses relatives aux services fournis par des prestataires privés.

IV. Difficultés et risques associés à l'externalisation

110. Dans les multiples activités d'externalisation décrites dans le chapitre précédent, les organisations ont dû faire face à un ensemble de difficultés et de risques associés aux relations qu'elles ont nouées et aux accords qu'elles ont conclus – certains allant de pair avec des facteurs d'atténuation et ouvrant de nouvelles possibilités et solutions. Certains de ces difficultés et risques revêtent un caractère général, tandis que d'autres sont propres à l'externalisation dans les pays en développement (en particulier par les bureaux extérieurs), aux situations d'urgence et de crise et aux opérations de maintien de la paix.

111. Si certaines des difficultés décrites dans le présent chapitre, en particulier celles liées à la performance déficiente des fournisseurs, à leurs comportements et pratiques inappropriés et à l'externalisation vers des prestataires de services de pays en développement, s'appliquent pleinement à toutes les formes de passation des marchés, elles ont été mises en évidence en raison de leur pertinence et de leur incidence immédiates sur l'externalisation, comme l'ont souligné lors des entretiens tant les responsables des contrats de services externalisés que les responsables des achats.

A. Difficultés et risques généraux de l'externalisation et facteurs d'atténuation et solutions correspondantes

112. Les principales difficultés touchant les relations d'externalisation en général, quel que soit le lieu, sont largement imputables : a) aux lois nationales ; b) aux intérêts des États membres ; c) aux particularités des organisations intergouvernementales ; d) au règlement financier et aux règles de gestion financière et aux politiques de passation des marchés ; e) aux services personnalisés et spécialisés ; f) au volume et aux coûts de l'externalisation ; g) aux contraintes internes de capacité, de contrôle et de communication ; h) aux considérations liées à la sécurité des installations physiques et la sécurité de l'information ; i) à la performance médiocre des fournisseurs et à leurs comportements et pratiques inappropriés ; et j) à d'autres facteurs. La présente section décrit en détail ces difficultés et risques ainsi que les possibilités d'y remédier ou de les atténuer. Les difficultés et les risques décrits concernent principalement les entités des Nations Unies et, dans certains cas, les fournisseurs du secteur privé.

1. Lois nationales

113. **Réduction de la flexibilité d'embauche en raison de la réglementation du travail.** Les lois locales peuvent restreindre la capacité d'une organisation d'abandonner totalement un prestataire pour passer à un autre. Par exemple, en vertu des lois française et italienne, pour les services de nettoyage des installations, si la nature des services stipulés dans un nouveau contrat est la même que celle du précédent, le nouvel entrepreneur doit conserver tout le personnel du prestataire sortant, indépendamment de sa performance. L'OIT a considéré, cependant, que le maintien des employés des précédents entrepreneurs constituait une bonne pratique qui était suivie volontairement pour minimiser l'impact sur le personnel contractuel.

114. **Exigence de conformité avec plusieurs législations locales en raison d'une situation transfrontalière.** Étant donné que les locaux de l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire sont situés à cheval sur la France et la Suisse, les entrepreneurs externes devaient auparavant se conformer aux législations des deux pays, parfois dans le même bâtiment. En 2004, un accord tripartite entre l'Organisation, la France et la Suisse a mis en place un régime juridique distinct, en vertu duquel l'Organisation définit le lieu où la tâche sera exécutée, tandis que le régime juridique suisse définit les conditions de travail applicables à l'ensemble du campus.

115. **Sanctions et embargos limitant la disponibilité des fournisseurs.** Le recours accru à des instruments tels que les sanctions et les embargos commerciaux unilatéraux et multilatéraux, imposés par les grandes puissances et organisations économiques à des pays où les organismes humanitaires doivent fournir des services, fait qu'il est de plus en plus

difficile pour ces organismes de trouver un nombre suffisant de transitaires du secteur privé pour desservir les destinations en question. Les organismes concernés ont noté que de nombreux transporteurs avec lesquels ils avaient travaillé auparavant refusaient désormais de fournir un devis, par crainte de voir leurs opérations commerciales sanctionnées par un pays ou une organisation intergouvernementale. Même si les entités se disaient prêtes à fournir les documents requis pour la levée des sanctions, les opérateurs ne pouvaient être persuadés de proposer des devis.

2. Intérêts des États membres

116. Considérations politiques des États membres. Une organisation internationale n'appartenant pas au système des Nations Unies a fait observer qu'elle devait tenir compte des sensibilités politiques lorsqu'elle modifiait des contrats portant sur de très grands volumes de services externalisés, car elle ne pouvait externaliser qu'à des prestataires de services de ses États membres et devait donc veiller à ne pas être perçue comme privilégiant un État au détriment d'un autre par ses décisions d'externalisation. Une autre organisation extérieure au système des Nations Unies a indiqué qu'elle nouait de nombreux partenariats public-privé avec les gouvernements pour la fourniture de biens et de services et qu'elle avait mis en évidence de multiples possibilités d'externalisation à des prestataires de services du secteur privé pour l'entreposage et la distribution des biens, mais se heurtait souvent à un manque de volonté politique de la part des gouvernements, qui répugnaient à renoncer à leur contrôle en permettant l'externalisation du système de livraison.

117. Désintérêt et scepticisme des États membres. Une organisation internationale n'appartenant pas au système des Nations Unies a fait remarquer que, comme elle était une entité financée par un gouvernement qui n'était pas motivée par le résultat net (c'est-à-dire la marge bénéficiaire), elle n'était pas incitée à externaliser. Bien que certains membres de son organe directeur soient issus du secteur privé et soient attentifs à une plus grande efficacité dans l'exécution des activités, ils ne poussaient pas à l'externalisation, car ils voulaient éviter la complexité des relations avec les entrepreneurs externes et le risque de devenir dépendants d'eux. En outre, il a été noté qu'il existait probablement un parti pris dans la mesure où l'organe directeur percevait certains services comme des services de base qui ne devaient donc pas être externalisés. Il a été estimé que si l'organe directeur pouvait voir les problèmes sous l'angle fonctionnel plutôt que dans l'optique de l'essentiel et du non-essentiel, il serait probablement plus ouvert à l'externalisation.

3. Particularités des organisations intergouvernementales

118. Manque de compréhension du statut juridique des organisations intergouvernementales. De nombreuses organisations ont noté que les prestataires de services du secteur privé avaient du mal à saisir les clauses relatives aux privilèges, aux immunités, à l'arbitrage et aux lois applicables aux entités des Nations Unies. Ces particularités, lorsqu'elles sont incompatibles avec les lois nationales, peuvent amener les fournisseurs à refuser d'accepter certaines conditions imposées par les entités des Nations Unies pour l'acquisition de biens et de services. Par exemple, le droit au respect de la vie privée est plus limité pour le personnel du système des Nations Unies que pour celui du secteur privé. Les contrats de services externalisés doivent donc inclure des normes de conduite pour le personnel externalisé et des clauses sur le devoir de coopérer aux audits et aux enquêtes et ces clauses peuvent ne pas être acceptées par les fournisseurs, en particulier lorsqu'il n'existe pas de lois nationales comparables en vigueur.

119. Intrusion des lois nationales dans les locaux d'une organisation lorsque celle-ci externalise. Si les entités des Nations Unies jouissent de certains privilèges (par exemple, l'exonération fiscale) et que les membres de leur personnel bénéficient d'immunités fonctionnelles, celles-ci ne s'appliquent pas aux employés des prestataires du secteur privé qui fournissent des services à ces entités. Ces employés sont cependant soumis aux lois nationales et locales, qui restent applicables lorsqu'ils fournissent des services dans les locaux des entités des Nations Unies. Dans ces conditions, par le biais de l'externalisation, les lois nationales peuvent indirectement faire intrusion dans les locaux de ces entités, ce qui, selon nombre de ces dernières, risque d'avoir des conséquences imprévues.

120. **Incidence de l'externalisation sur la population desservie et le mandat de l'entité.** L'UNRWA est un important employeur de réfugiés palestiniens et son mandat consiste également à promouvoir le bien-être de ces réfugiés en créant des possibilités d'emploi. L'externalisation peut en fait avoir pour effet de limiter les possibilités d'emploi pour la population réfugiée et, par conséquent, saper les efforts de l'Agence à cet égard. De même, l'OIT, qui a pour mandat de promouvoir le principe du salaire égal pour un travail de valeur égale, doit faire encore plus attention car elle doit veiller à ne pas être perçue comme une entité ayant recours à l'externalisation pour réduire les coûts de main-d'œuvre.

4. Règlements financiers et règles de gestion financière et politiques de passation des marchés

121. **Lourdeur des procédures et des modalités de paiement.** Plusieurs organisations ont reconnu qu'en raison de la multiplicité des formalités auxquelles ils devaient se soumettre, il était fréquent que les fournisseurs jugent les procédures de passation de marchés qu'elles imposaient trop lourdes et trop longues. En outre, les conditions générales qu'elles appliquaient pour les achats n'étaient pas toujours les bienvenues sur tous les marchés et leurs conditions de paiement n'étaient pas idéales pour certains marchés. Par exemple, les gestionnaires de marchés à l'ONU ont noté que certaines petites et moyennes entreprises ne pouvaient pas travailler avec eux en raison des retards de paiement, dus aux contrôles administratifs qui devaient être effectués à plusieurs niveaux dans le cas de transactions externes. Dans ces conditions, seules les grandes entreprises pouvant se permettre d'attendre d'être payées faisaient des offres. Pour remédier à cette difficulté, l'ONU et la Commission européenne prennent l'initiative de contacter des fournisseurs potentiels pour leur expliquer pourquoi le versement des paiements qui leur sont dus peut prendre plus de temps en raison de la nécessité de se conformer à la réglementation financière.

122. **Des seuils peu élevés pour les achats directs découragent l'externalisation.** Les gestionnaires de marchés de plusieurs organisations ont fait remarquer que, lorsque les seuils pour les achats directs (c'est-à-dire les montants au-dessous desquels ils ne sont pas tenus de passer par un appel d'offres) sont trop bas, ils peuvent décourager l'externalisation, en raison du temps et des efforts nécessaires pour passer par des procédures formelles de passation de marchés. Par exemple, les seuils pour le Groupe de la Banque mondiale et le FMI sont fixés à 50 000 dollars, ce que les gestionnaires de marchés considèrent comme un inconvénient, alors que le seuil à la FAO est de 15 000 dollars et au PAM il est encore plus bas, à seulement 5 000 dollars. Pour remédier à ce problème, les entités ont noté la nécessité d'un meilleur équilibre entre les pouvoirs de contrôle et le champ d'action laissé aux bureaux techniques qui ont recours à l'externalisation ou s'y intéressent. Il a également été souligné que les organisations étaient perdantes en ne pouvant pas acheter des services directement sur Internet, où les prix sont souvent les plus compétitifs.

5. Services spécialisés et personnalisés

123. **Enfermement propriétaire.** Il s'agit du risque de dépendance excessive à l'égard d'un fournisseur particulier, qui peut entrer en jeu lorsqu'un service est soit hautement spécialisé, comme dans les marchés de niche où il y a peu ou pas de concurrence, soit exige la conformité à des réglementations ou certifications strictes, de sorte que très peu d'entreprises peuvent le fournir (par exemple, les services d'hélicoptère pour les opérations de paix des Nations Unies dans les zones de conflit). L'enfermement propriétaire peut également se produire lorsqu'il n'y a ni précédents ni voies clairement définies pour sortir des accords existants (par exemple, pour les services informatiques en nuage). Bien que ce phénomène puisse être observé lorsqu'il est très coûteux et long de changer de prestataire de services en raison d'une personnalisation excessive (par exemple, pour les progiciels de gestion intégrés), les organisations ont fait remarquer que cet aspect devait être mis en balance avec l'avantage d'un service personnalisé ou sur mesure.

124. Pour prévenir une dépendance excessive à l'égard d'un seul fournisseur, les organisations ont souligné la nécessité de traiter avec plusieurs partenaires pour une même gamme de services par le biais de contrats-cadres (accords à long terme), qui permettaient

également d'établir des relations avec les fournisseurs. **La pratique qui devrait se généraliser pour toutes les opérations d'externalisation consiste à éviter l'enfermement propriétaire en veillant à ce que seule la tâche soit externalisée, alors que le savoir-faire effectif sur la manière de l'exécuter et de la gérer est conservé en interne.** Des contrôles précis et une délimitation claire des exigences techniques deviennent essentiels ainsi qu'un transfert de connaissances pertinent du fournisseur à l'entrepreneur. Par exemple, l'UNICEF conserve le savoir-faire concernant les interfaces opérationnelles pour son système automatisé d'administration des entrepôts et gère activement la passation de marchés par entente directe afin de répartir les activités du système entre un plus grand nombre de fournisseurs.

125. Il a été noté que l'enfermement propriétaire devait être envisagé en tenant compte du fait que les fournisseurs devaient disposer de suffisamment de temps et recevoir suffisamment de directives pour pouvoir fournir un service de manière adéquate, car ils n'étaient pas nécessairement assez au fait des particularités des organisations intergouvernementales pour être en mesure d'intervenir rapidement en se conformant aux conditions de qualité requises. Par exemple, dans le cas des organisations qui externalisent des traductions techniques pour des publications dont la terminologie est très technique et revêt une signification spécifique dans le cadre de leurs activités, les gestionnaires de marchés ont recommandé d'investir dans la fidélisation des capacités extérieures en formant des traducteurs externes pour qu'ils connaissent la terminologie qu'ils doivent utiliser. L'unité de traduction du PNUD invite les services demandeurs à établir un glossaire des termes très techniques à communiquer à l'entreprise de traduction avant le début des travaux de traduction.

6. Volume et coûts de l'externalisation

126. **Impossibilité de ne faire appel qu'à un seul fournisseur en raison de l'importance des volumes.** Il peut être impossible d'avoir un prestataire de services unique lorsque le volume des services à externaliser est trop important. Par exemple, l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire a fait remarquer qu'elle avait besoin de services de nettoyage pour plus de 700 bâtiments et qu'aucune entreprise ne pouvait assurer à elle seule l'entretien de plus de 30 à 40 bâtiments à la fois. Par conséquent, des contrats multiples doivent être passés avec des fournisseurs multiples, ce qui accroît la charge de l'administration des contrats.

127. **Incapacité d'obtenir des remises et d'attirer les principaux fournisseurs en raison de la faiblesse des volumes.** Une organisation internationale extérieure au système des Nations Unies a fait remarquer que la petite taille de son personnel (3 000 personnes) et le volume limité des services qu'elle externalisait par rapport aux grandes entreprises mondiales ne suffisaient pas pour attirer un grand fournisseur international. Par conséquent, elle ne pouvait faire appel généralement qu'à des fournisseurs locaux qui n'étaient pas en mesure de fournir des services de même qualité. Nombre de petites et moyennes entités des Nations Unies ont également fait remarquer qu'elles ne pouvaient pas bénéficier de remises en raison du faible volume des services qu'elles externalisaient. Pour remédier à ce problème, elles ont souligné la nécessité de se regrouper pour lancer des soumissions en association et négocier collectivement des accords à long terme, bénéficiant ainsi d'une position de négociation plus forte en raison des volumes plus élevés de services à externaliser et obtenant, ce faisant, des remises et de meilleures conditions de service.

128. **L'externalisation peut ne pas se traduire par des économies.** Une organisation extérieure au système des Nations Unies a noté une réticence générale à l'externalisation, compte tenu de l'expérience du secteur public où souvent le temps passé à gérer les opérations d'externalisation et à les coordonner rendait les services plus coûteux que s'ils étaient produits en interne. En outre, les entreprises privées facturaient souvent beaucoup plus à l'heure que le secteur public, ce qui décourageait encore plus le recours à cette option.

129. **Coûts de transition initiaux élevés.** Certaines entités ont fait remarquer qu'elles étaient rebutées par le coût initial du passage de la fourniture en interne à l'externalisation, qui pouvait être considérable pour quelques-unes d'entre elles. Toutefois, d'autres ont considéré que ce coût devait être envisagé comme un problème de démarrage et que les

organisations devaient plutôt se concentrer sur le choix des activités à externaliser et sur la mesure dans laquelle elles étaient prêtes à gérer un accord d'externalisation, car la gestion des tiers devait être considérablement améliorée dans l'ensemble du système des Nations Unies.

7. Contraintes internes de capacité, de contrôle et de communication

130. **Capacité interne limitée entraînant une perte de contrôle.** Plusieurs organisations ont reconnu qu'elles manquaient de ressources pour contrôler correctement les prestataires, en particulier lorsque les services externalisés étaient hautement spécialisés. C'était encore plus vrai sur le terrain, où le personnel était très sollicité et où des contrôles internes appropriés n'étaient pas en place. Ces déficiences étaient exacerbées par une idée répandue, constatée par plusieurs gestionnaires de marchés, selon laquelle dès qu'une activité était externalisée, elle devenait le problème de quelqu'un d'autre. En outre, lorsque les organisations ne disposaient pas d'une capacité interne suffisante pour distinguer clairement entre ce qu'elles devaient produire par elle-même et ce qu'elles pouvaient externaliser, et lorsque leurs responsables des contrats de services externalisés n'avaient pas les compétences et la formation nécessaires pour gérer la relation d'externalisation, elles risquaient de perdre le contrôle du processus.

131. Par exemple, une organisation extérieure au système des Nations Unies a souligné que près de 60 à 70 % du travail de fond nécessaire à la préparation de l'un de ses produits phares étaient sous-traités à un consortium externe. Les deux mêmes consortiums étaient les seuls à soumissionner à chaque appel d'offres. Cette situation pouvait amener à l'avenir ces consortiums à mettre au point eux-mêmes des produits similaires, l'organisation risquant de perdre l'avantage que lui donnait son savoir de pointe en externalisant la plupart des travaux préparatoires de son produit phare. Face à cet enjeu, les organisations ont souligné la nécessité de trouver le bon équilibre entre les parties d'un service qui pouvaient être externalisées et les services de gestion qui devaient être conservés en interne avec la formation et les connaissances nécessaires pour suivre de manière adéquate la performance de l'entreprise assurant les services externalisés.

132. **Coordination et communication internes insuffisantes.** Les entretiens ont révélé des lacunes évidentes dans la coordination et la communication concernant les pratiques d'externalisation, tant entre les services des achats et les gestionnaires de marchés qu'entre les membres du personnel technique chargés des services externalisés dans les différents lieux d'affectation. Dans une organisation, dans les cas d'un service de plusieurs millions de dollars externalisé par les bureaux extérieurs, les homologues du siège ayant une connaissance immédiate de la situation n'étaient absolument pas informés du volume et de la nature de l'externalisation, les bureaux extérieurs n'étant pas tenus de leur faire rapport sur leurs activités ou leurs accords d'externalisation. De même, l'UNICEF a fait observer qu'en raison de sa nature décentralisée, qui permettait aux bureaux de pays de prendre des décisions en matière d'externalisation, la Division de l'approvisionnement ne disposait que d'informations limitées sur ce qui était externalisé par ces bureaux.

8. Considérations relatives à la sécurité des locaux et de l'information

133. **Sécurité des données.** La confidentialité, la sécurité et la propriété des données peuvent être compromises par l'externalisation des services informatiques en nuage, qui déplacent effectivement le stockage des données internes à l'organisation (y compris les informations sensibles) vers des serveurs hors site hébergés par des entreprises privées qui ne bénéficient pas des mêmes immunités et privilèges que les entités des Nations Unies et peuvent être soumises à des intrusions de la part des gouvernements et de leurs agences. Cette considération a conduit l'UNESCO à décider de ne pas utiliser les services en nuage, sauf pour le courrier électronique. Toutefois, le responsable informatique d'une grande entité a indiqué que, lorsque celle-ci était passée de son propre système de courrier électronique interne à un système en nuage externalisé, elle avait reçu régulièrement des notifications du prestataire de services concernant les tentatives d'intrusion externes dans les systèmes de courrier électronique et la manière dont il avait déjoué ces tentatives. Si l'organisation avait utilisé son propre système de courrier électronique, son personnel informatique n'aurait pas été en mesure de détecter et de traiter ces violations aussi

rapidement. Les mesures de détection et d'atténuation se sont donc considérablement améliorées grâce à l'externalisation, le prestataire disposant d'outils de protection des données beaucoup plus avancés que ceux auxquels l'organisation pouvait avoir accès.

134. Restrictions d'accès aux locaux pour les prestataires de services. Les prestataires de services commerciaux se sont plaints des retards et des inconvénients liés aux contraintes logistiques du passage de leur personnel et de leur matériel au travers des contrôles de sécurité en place dans les locaux de l'organisation ainsi que des restrictions liées au moment de la journée où ils pouvaient effectuer des travaux, les entreprises de construction étant souvent obligées d'intervenir en dehors des heures normales de travail, ce qui augmentait les coûts.

9. Mauvaise performance et comportement et pratiques inappropriés de la part des fournisseurs

135. Exécution déficiente des contrats. Plusieurs entités ont fait remarquer que la principale difficulté associée à l'externalisation était l'exécution déficiente des contrats par les fournisseurs. Par exemple, le PAM a noté qu'il y avait eu des cas où les produits alimentaires acquis n'étaient pas de la qualité requise ou des cas où celle-ci s'était détériorée en raison de retards de livraison. L'ONU a indiqué, s'agissant des services d'aviation externalisés, que des allégations avaient été formulées quant à la navigabilité des avions mis à disposition par les fournisseurs.

136. Existence de coûts cachés dans les offres. Les organisations ont souligné combien il était compliqué de comparer les offres des différents fournisseurs lorsque les coûts cachés n'étaient pas clairement indiqués. Par exemple, le PAM a noté qu'alors qu'il pouvait implicitement avoir à supporter le coût supplémentaire de la formation et de la supervision des agents de sécurité, ce coût n'était parfois pas expressément indiqué dans l'offre de certains fournisseurs.

137. Évitement par les fournisseurs des endroits à haut risque. Le HCR a été aux prises avec cette difficulté lorsqu'il a externalisé les audits de projets nationaux. Alors qu'il exigeait des auditeurs qu'ils visitent et examinent tous les sites de ses principaux projets dans un pays donné, son expérience a montré que les quatre cabinets d'audit internationaux (« les quatre grands ») qui fournissaient ce type de service finissaient par sélectionner des sites spécifiques dans lesquels ils se rendaient en fonction des niveaux de sécurité. Par exemple, dans le cas des audits des projets du HCR en Afghanistan, les fournisseurs avaient eu tendance à se rendre à Kaboul (plus sûr) et à éviter d'aller à Jalalabad (moins sûr) où les grands projets du HCR étaient exécutés. Pour remédier à cette difficulté, le HCR a fait valoir que si les fournisseurs continuaient à refuser de se rendre dans certains lieux qui nécessitaient des audits chaque année, ils pourraient être disqualifiés à l'avenir.

138. Priorité donnée à la commodité par les détenteurs de contrats à long terme au détriment de la qualité ou de la compétitivité. Les entreprises détentrices de contrats à long terme peuvent chercher à obtenir déloyalement un avantage sur leurs concurrents. Par exemple, un bureau d'études danois a contacté de manière proactive de nombreuses organisations participantes pour les informer de son contrat à long terme avec une entité des Nations Unies et leur a conseillé de se greffer sur ce contrat, au lieu de lancer un appel d'offres pour le service concerné, pour des raisons de temps et de commodité. Bien qu'aucune disposition de la politique de passation de marchés n'interdise ces contacts proactifs, une telle entreprise se présente dans son dossier de justification comme le fournisseur le plus commode – alors qu'elle n'est pas nécessairement celle qui fournit un service de meilleure qualité au meilleur prix.

139. Collusion entre les fournisseurs, offre insuffisante et pots-de-vin. Des organisations ont relevé des cas où des prestataires de services privés s'étaient regroupés pour former des ententes de facto en fixant leurs prix de soumission respectifs afin de favoriser un fournisseur particulier – tous les prix de soumission étant plus élevés que dans un processus véritablement concurrentiel. Par exemple, une organisation, qui externalise un grand nombre de services logistiques par le biais d'au moins 5 000 contrats de transport à tout moment, a noté que les ententes illicites sur les prix étaient soupçonnées d'être une pratique courante parmi les prestataires de services de transport. Ces pratiques de

corruption peuvent limiter la capacité des procédures d'appel d'offres d'aboutir à l'identification des meilleurs fournisseurs en termes de coût et de qualité et peuvent être difficiles à détecter et encore plus difficiles à prouver pour les organisations. Parmi les autres cas de pratiques inappropriées constatés par les organisations, sur la base d'allégations formelles reçues contre des prestataires de services privés, on peut citer le versement de pots-de-vin au personnel par les fournisseurs et la mise en avant par ces derniers de la rareté de l'offre pour réaliser un gain financier.

10. Autres difficultés et risques

140. **Difficulté à distinguer le personnel externalisé en longue période des membres du personnel.** Les entités qui externalisent certains services depuis de nombreuses années doivent faire face au fait que les membres du personnel ont du mal à distinguer qui fait partie du personnel externalisé. Le FMI s'est heurté à cette difficulté avec ses agents de sécurité et ses services de cafétéria, où le même personnel externalisé est au service de l'organisation depuis des décennies. **À cet égard, en tant que mesure nécessaire pour éviter les problèmes de partialité découlant d'une trop grande familiarité, les organisations ont souligné la nécessité d'établir des lignes de séparation claires entre : le personnel géré par l'organisation et le personnel géré par les fournisseurs externes ; les fournisseurs et les responsables internes des services externalisés ; et les différentes catégories de personnel gérées dans le cadre d'un contrat.**

141. **Contraintes dues à la culture organisationnelle.** Deux organisations internationales ont noté que si le prestataire choisi pour sous-traiter les services de transport aérien offrait un outil d'autoréservation moins cher que la réservation par l'intermédiaire d'un agent, la plupart des membres du personnel, en raison d'une culture organisationnelle en vertu de laquelle ils bénéficiaient, en particulier les plus anciens d'entre eux, d'un traitement de faveur, préféraient réserver par l'intermédiaire d'un agent de voyage physique. Une organisation participante a noté que l'utilisation de l'outil de réservation en ligne était limitée par le fait que la plupart des membres du personnel connaissaient mal la politique de voyage de leur organisation et ne se sentaient donc pas à l'aise pour utiliser cet outil. Les habitudes ancrées pouvaient également aller à l'encontre du but recherché, une organisation internationale ayant mentionné la pratique (non obligatoire) consistant à conserver le personnel du précédent entrepreneur pour les services de gestion des installations. Si cette pratique pouvait être un atout en raison du temps et du coût nécessaires pour former et familiariser le nouveau personnel, elle pouvait aussi être un inconvénient lorsque les membres du personnel retenus n'étaient pas suffisamment productifs au départ, perpétuant ainsi un problème pour l'organisation.

B. Externalisation à des prestataires de services basés dans des pays en développement

142. Lorsqu'elles ont répondu au questionnaire commun du CCI, seules cinq organisations (FAO, PNUD, OMPI, UNICEF et UNOPS) ont fourni des données ventilées sur le volume total des services externalisés vers les pays en développement. Dans toutes ces entités à l'exception de l'OMPI, l'essentiel des services ont été sous-traités à des prestataires basés dans des pays en développement. Au PNUD, le pourcentage est de 81 %, à l'UNOPS de 72 %, à l'UNICEF de 71 % et à la FAO de 66 %, tandis qu'à l'OMPI, il est seulement de 4 %⁶¹. Seules quatre organisations (FAO, OMPI, PNUD et UNICEF) ont fourni des données sur les 10 principaux services externalisés vers les pays en

⁶¹ La réponse initiale du PNUD au questionnaire commun comprenait des données sur les volumes externalisés totaux et les volumes externalisés vers les pays en développement. Si les volumes externalisés totaux ont été légèrement revus à la baisse dans sa réponse au questionnaire de suivi (voir annexe III), aucune mise à jour n'a été fournie pour les volumes externalisés vers les pays en développement. Par souci de cohérence, ce pourcentage a été calculé à partir des données contenues dans la réponse précédente au questionnaire commun.

développement et aucune différence majeure n'a été relevée⁶². Seules cinq organisations (FAO, OMPI, PNUD, UNICEF et UNOPS) ont communiqué des données sur les 10 premiers pays d'origine des prestataires de services privés sur la base des volumes externalisés totaux. Pour la dernière année pour laquelle des données sont disponibles, le rapport entre les pays en développement et les pays développés comme principales destinations d'externalisation est le suivant : PNUD (8:2), UNOPS (7:3), FAO (6:4), UNICEF (6:4) et OMPI (1:9). Ce ratio varie en fonction de la présence de l'organisation (siège ou terrain), de son mandat et de ses exigences technologiques.

143. Treize autres organisations⁶³ ont indiqué les principaux pays vers lesquels les services étaient externalisés. Parmi elles, l'UNRWA a externalisé tous les services (à l'exception des TIC) uniquement vers les pays en développement, tandis que le HCR et l'ONU ont externalisé presque tous les services à la fois vers les pays développés et les pays en développement⁶⁴. Dans cinq organisations (AIEA, OIT, OMPI, UIT et UPU), à l'exception d'un⁶⁵, de deux⁶⁶ ou de trois⁶⁷ d'entre eux, les services ont été sous-traités à des prestataires basés dans des pays développés. Cinq organisations (OACI, OMI, OMM⁶⁸, OMT et ONUDI) ont indiqué que les services externalisés étaient destinés aux seuls pays développés, en particulier le pays hôte du siège de l'organisation. Le FNUAP, ONU-Femmes et le PAM⁶⁹ n'ont pas fourni de données sur les pays sources pour les services externalisés.

144. La tendance générale, qui ressort des entretiens et des données reçues, est que les organisations ayant une forte présence sur le terrain externalisent de manière significative vers les pays en développement, tandis que celles implantées pour l'essentiel là où se trouve leur siège externalisent vers des prestataires du pays hôte ou des pays voisins. Étant donné que toutes les organisations participantes, sauf trois (PNUE, ONU-Habitat et UNRWA), ont leur siège dans des pays développés, la plupart des organisations qui ont une présence limitée sur le terrain ont tendance à externaliser leurs activités auprès de fournisseurs des pays développés, en raison de la commodité et de l'efficacité-coût de l'approvisionnement local ainsi que de la nécessité de respecter les réglementations du pays hôte en matière d'emploi ainsi que les codes et normes locaux régissant certains services.

145. ONU-Femmes et le PNUD ont indiqué qu'ils considéraient la sous-traitance à des prestataires basés dans des pays en développement comme une occasion de développer les économies locales, tout en réalisant leurs mandats en matière de renforcement des capacités et de politiques d'achat tenant compte de la problématique femmes-hommes. De même, l'OIT a vu dans l'externalisation vers les pays en développement une occasion « d'allier le geste à la parole » en s'assurant que les prestataires lui fournissant des services respectent les principes du programme pour un travail décent. Dans les procédures de passation des

⁶² Parmi les services qui ne figurent dans la liste que pour les pays en développement figurent la défense nationale, l'ordre public et la sûreté et la sécurité (FAO) ; le relecture et l'édition (OMPI) ; les services de communication de masse (PNUD) ; et les services de gestion des projets (UNOPS).

⁶³ AIEA, HCR, OACI, OIT, OMI, OMM, OMPI, OMT, ONUDI, UNESCO, UNRWA et UIT.

⁶⁴ Plus de 97 % des 1 349 services et activités externalisés par les bureaux régionaux de l'OMS ont été sous-traités à des fournisseurs de pays en développement en Afrique.

⁶⁵ À l'AIEA, la traduction est sous-traitée à la Chine, à l'OIT, les TIC sont sous-traitées à l'Inde ; et à l'OMPI, la relecture et l'édition sont sous-traitées à l'Inde.

⁶⁶ À l'UIT, la reprographie est sous-traitée au Qatar, à la République de Corée, à l'Afrique du Sud, à la Thaïlande et aux Émirats arabes unis, tandis que la traduction est sous-traitée à la Chine et au Liban. À l'UPU, la gestion technique de la plateforme d'enseignement à distance est externalisée en Tunisie et les services de soutien de premier niveau sont externalisés en Uruguay.

⁶⁷ À l'UNESCO, la traduction et la sécurité sont externalisées dans le monde entier et la conception graphique est sous-traitée en Asie.

⁶⁸ L'OMM a indiqué que, bien qu'elle ait fait de la publicité au niveau mondial via le Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies et que ses appels d'offres aient été ouverts aux entreprises de tous les pays, « dans la pratique, il ne serait pas économiquement viable pour un fournisseur d'un pays en développement d'exploiter une entreprise en Suisse ».

⁶⁹ Dans sa réponse initiale au questionnaire commun, le PAM a fourni des données sur les volumes externalisés totaux et les volumes externalisés vers les pays en développement. Cependant, si les volumes externalisés totaux ont été révisés à la hausse de manière exponentielle dans la réponse de l'organisation au questionnaire de suivi (voir annexe III), aucune mise à jour n'a été fournie pour les volumes externalisés vers les pays en développement.

marchés du FNUAP, il est stipulé expressément, en tant que bonne pratique, que « le FNUAP s'efforcera activement d'accroître ses sources d'approvisionnement auprès des pays en développement et des marchés émergents à croissance rapide », à condition que « ces activités ne contreviennent pas au principe de concurrence internationale effective dans la passation de marchés »⁷⁰.

146. Le PNUD a noté que, compte tenu de sa large présence dans la plupart des pays en développement, il donnait régulièrement la possibilité aux entreprises locales de ces pays de soumissionner pour ses contrats de services externalisés. Très souvent, ces entreprises étaient plus efficaces par rapport au coût et disposaient d'une meilleure expertise locale que les entreprises des pays développés. En outre, comme de nombreux gouvernements des pays en développement ont expressément besoin d'une expertise locale et régionale, sont réticents à utiliser l'expertise plus coûteuse du Nord et préfèrent reproduire ce qui a été réalisé dans des pays similaires du Sud, le PNUD a été en mesure de travailler beaucoup plus étroitement avec les entreprises locales de ces pays. Aux termes des politiques de passation de marchés, les achats de faible valeur (jusqu'à 150 000 dollars) sont réservés aux entreprises locales.

147. En outre, les organisations et en particulier leurs bureaux extérieurs ont souligné que l'une des principales difficultés associées à l'externalisation vers les pays en développement était l'insuffisance des capacités pour répondre aux besoins à court terme. Par exemple, la division de la recherche et des études d'impact du FIDA a noté que, s'il était plus coûteux d'externaliser les tâches de collecte de données liées aux études d'impact à des entreprises mondiales, dans certains pays, il était difficile d'identifier et de trouver des entrepreneurs locaux suffisamment qualifiés. Pour remédier à cette déficience, le FIDA propose deux semaines de formation intensive aux recenseurs (collecteurs de données) locaux fournissant des services externalisés sur la manière de mener des enquêtes et d'élaborer des questionnaires.

148. **Lorsque les capacités locales font défaut en matière de compréhension et d'utilisation des outils technologiques (par exemple, les tablettes) et des méthodes de collecte de données appropriées (par exemple, la méthode d'échantillonnage), le FIDA assure également, en tant que bonne pratique, une formation et des conseils dans ces domaines. Une meilleure pratique qui devrait être reproduite par toutes les organisations pour faire face aux contraintes de capacité est celle de l'UNICEF, qui s'efforce d'influencer les marchés locaux en faisant part de ses besoins à court et à long terme, afin de stimuler un dialogue avec les fournisseurs et faire en sorte que les services et les biens requis soient disponibles.** La FAO a noté que les organisations devaient également tenir compte des complexités culturelles des marchés des pays en développement lorsqu'elles cherchaient à les influencer.

149. Une autre difficulté majeure tient au fait que les bureaux extérieurs – qui sont généralement les principales sources d'externalisation vers les pays en développement – manquent de personnel ayant les connaissances techniques voulues en matière de politiques et de procédures de passation de marchés et de gestion des contrats. **Pour remédier à cette déficience, plusieurs organisations fournissent aux bureaux extérieurs, en tant que meilleure pratique à reproduire, un soutien et des conseils pour définir les grandes orientations, donner des avis, assurer la supervision, favoriser l'utilisation des techniques et la mise en œuvre des programmes et des opérations, respecter le droit et renforcer les capacités, et elles assurent également une formation en ligne et en face à face**⁷¹. Le HCR dispose d'une section dédiée au soutien des achats sur le terrain, tandis que le PNUD a mis en place une unité spécialisée qui dispense une formation à la certification des achats. Le FNUAP procède à des contrôles ponctuels des achats effectués par les bureaux extérieurs, entreprend des missions de renforcement des capacités spécifiques à chaque pays et organise des ateliers et des webinaires régionaux sur les achats et le renforcement des capacités.

150. Une entité a souligné que la centralisation croissante du cadre réglementaire du système des Nations Unies en matière d'achats constituait un obstacle à une externalisation

⁷⁰ Politique d'approvisionnement du FNUAP, sect. 3.1 (p. 43).

⁷¹ FAO, FNUAP, HCR, OIT, ONU, ONU-Femmes, PNUD, UNESCO et UNOPS.

rapide et efficace sur le terrain, qui était encore exacerbé par les définitions relatives aux « biens et services stratégiques » couvrant de nombreux articles généralement achetés par les bureaux extérieurs qui faisaient désormais l'objet d'un achat centralisé. Pour remédier à cette difficulté, l'entité a préconisé de prévoir des exceptions (circonsrites et associées à une solide procédure de suivi) pour l'acquisition de biens et de services stratégiques liés à la mise en œuvre de projets dans des situations consécutives à une catastrophe. L'objectif devait être la mise en place par le système des Nations Unies d'un régime des achats souple et flexible.

151. Les entités ont noté que l'externalisation vers les pays en développement était encore plus difficile du fait que de nombreux fournisseurs locaux potentiels n'étaient pas enregistrés dans le Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies, une base de données en ligne utilisée par des entités qui représentaient collectivement 99 % des dépenses totales d'achat du système⁷². En outre, dans les pays où l'une des six langues officielles de l'ONU ou le portugais n'était pas une langue officielle, les fournisseurs ont dû faire face à des difficultés linguistiques pour remplir les formulaires d'inscription.

152. Comme moyen de remédier au problème posé par le fait que de nombreux fournisseurs locaux potentiels pouvaient ne pas être enregistrés sur le Portail, pour les achats locaux d'un montant égal ou supérieur à 100 000 dollars, le FNUAP a exigé dans sa politique d'approvisionnement (sect. 6.2) que les bureaux de pays fassent en outre de la publicité dans les médias ou sur les sites Web locaux. Lorsqu'ils ne le font pas, ils doivent expliquer formellement par écrit pourquoi. Pour favoriser une représentation adéquate des fournisseurs des pays en développement sur le Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies, l'Inspecteur se félicite de la réforme de l'enregistrement des fournisseurs lancée par le comité directeur du Portail mondial en 2013, qui a entraîné une augmentation de 780 % du nombre de fournisseurs enregistrés des pays en développement, lequel est passé de moins de 19 000 avant le lancement de la réforme à près de 165 000 à la fin de 2019, soit 72 % de tous les fournisseurs inscrits. En 2018, 62,4 % de l'ensemble des achats des Nations Unies ont été effectués auprès de fournisseurs basés dans des pays en développement et en transition.

153. Étant donné qu'une part importante des activités opérationnelles des grandes et moyennes entités des Nations Unies, en particulier celles qui s'occupent de développement et d'action humanitaire, se déroulent sur le terrain dans les pays en développement, l'Inspecteur estime qu'il existe des possibilités évidentes d'exploiter davantage la possibilité de s'approvisionner en services et en biens connexes auprès de fournisseurs basés dans des pays en développement et, ce faisant, de bénéficier de solutions efficaces par rapport aux coûts et de compétences locales. La mise en œuvre de la recommandation suivante, qui complète la recommandation 10⁷³ du JIU/NOTE/2011/1, devrait donc permettre de diffuser les bonnes pratiques en encourageant les achats auprès des fournisseurs basés dans des pays en développement.

Recommandation 3

Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies devraient donner pour instruction à tous les services demandeurs de s'employer activement à évaluer leur recours à des fournisseurs basés dans des pays en développement et en transition et, dans la mesure où cette évaluation indiquerait qu'il y a lieu de le faire, de recourir davantage à de tels fournisseurs, en veillant toutefois à ne pas contrevenir aux politiques dont les entités se sont dotées pour assurer une concurrence effective.

⁷² Le Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies offre aux fournisseurs un point d'entrée unique sur le marché des achats du système des Nations Unies, sert de plateforme mondiale pour la recherche de fournisseurs pour le système des achats des Nations Unies et regroupe les listes de fournisseurs des organismes dans une base de données commune.

⁷³ Recommandation 10. Les chefs de secrétariat devraient mener des politiques proactives et pragmatiques pour accroître les achats dans les pays en développement et les pays à économie en transition. Il faudrait, entre autres, définir clairement les données pertinentes, introduire des incitations sélectives, diversifier les langues utilisées et sensibiliser le personnel.

C. Externalisation dans les situations de crise et d'urgence humanitaire

154. Dans les situations de crise et d'urgence humanitaire nécessitant une réponse rapide ou immédiate, la plupart des organisations ayant une présence importante sur le terrain ont noté que leurs politiques de passation de marchés comprenaient des dispositions pour des procédures accélérées telles le raccourcissement des délais pour les appels d'offres ou le relèvement des seuils requis pour les appels à la concurrence⁷⁴. Par exemple, au HCR, suite à la déclaration d'une situation d'urgence, le seuil pour les achats directs passe automatiquement de 40 000 à 100 000 dollars pour une période de six mois (renouvelable) pour tous les bureaux de pays concernés. À l'UNICEF, pour les urgences de niveau 3 (le niveau d'urgence le plus élevé), une politique « sans regrets » s'applique, en vertu de laquelle il est préférable pour l'organisation de déployer trop de ressources plutôt que de risquer une réponse d'urgence programmatique sous-optimale. Malgré ces dispositions positives, les organisations font régulièrement face à des difficultés particulières lorsqu'elles externalisent dans de tels contextes, comme indiqué ci-dessous.

155. **Nombre limité ou inexistence de prestataires de services.** Pour les services hautement spécialisés dans certains contextes d'urgence humanitaire, il peut y avoir un nombre limité de prestataires de services, voire aucun. Cette situation s'est vérifiée plus particulièrement dans les situations d'urgence aiguë (par exemple la crise de l'Ebola en Ouganda) et, dans une moindre mesure, dans les situations d'urgence de longue durée (par exemple le Yémen). Par exemple, en cas d'urgence sanitaire, l'OMS a du mal à trouver des prestataires en mesure de fournir des soins de traumatologie dans les bureaux extérieurs. Des opportunités peuvent également se présenter, comme ce fut le cas lorsque le PAM, en l'absence de compagnies aériennes commerciales desservant certaines routes au Soudan, a commencé à affréter avions de compagnies aériennes qui ont transporté en moyenne 20 passagers par vol. Lorsque les opérateurs aériens commerciaux se sont rendu compte de la rentabilité potentielle de l'itinéraire, ils sont rapidement intervenus en proposant au PAM de le desservir.

156. **Frais excessifs en raison de primes d'assurance élevées.** Dans les situations d'urgence humanitaire considérées comme présentant des risques importants pour la sécurité, l'externalisation peut ne pas être possible en raison des frais de livraison excessifs prélevés par les prestataires de services privés, qui doivent tenir compte des fortes primes demandées par les assureurs pour se protéger contre toute une série de risques de sécurité. Dans de telles situations, des organisations comme le PAM, qui ont pour mandat de fournir des services dans des situations d'urgence, ont choisi d'assumer elles-mêmes les risques associés à la livraison de denrées alimentaires d'urgence.

157. **Intérêt accru porté à l'externalisation de la sécurité dans les contextes à haut risque.** En raison des niveaux de risque de sécurité plus élevés dans les situations d'urgence et de crise humanitaire, les organisations doivent procéder à un examen plus approfondi pour s'assurer que le personnel de sécurité sous contrat se conforme aux protocoles et aux normes de sécurité des entités des Nations Unies opérant dans ces situations. Pour atténuer les risques et garantir l'impartialité et l'intégrité de l'organisation, ils doivent également s'assurer que le personnel de sécurité contractuel n'a aucune allégeance envers des entités qui pourraient être considérées comme controversées ou hostiles – un contrôle qui est rarement infaillible. Pour atténuer ce risque, une option consiste à sous-traiter à des sociétés de sécurité privées basées dans d'autres pays, même si cela se traduit probablement par une augmentation des coûts.

D. Externalisation par les opérations de maintien de la paix

1. Compréhension et application des dispositions relatives à l'externalisation et soutien reçu

158. Comme indiqué dans le chapitre d'introduction, la présente révision a été proposée par une opération de maintien de la paix. Afin de comprendre les préoccupations et

⁷⁴ FAO, FNUAP, HCR, OIT, OMS, ONU, ONU-Femmes, PAM, PNUD, PNUE, UNICEF et UNOPS.

difficultés spécifiques de ces opérations en matière d'externalisation, un questionnaire personnalisé a été distribué, auquel ont répondu 19 opérations de maintien de la paix et missions politiques spéciales. Les principales conclusions concernant les spécificités de l'externalisation dans le contexte des opérations de maintien de la paix et des missions politiques spéciales, les difficultés rencontrées et les possibilités mises en évidence sont présentées ci-dessous.

Tableau 1

Évaluation de la compréhension des principaux aspects de l'externalisation par les responsables des achats de 18 opérations de maintien de la paix et missions politiques spéciales

<i>Raisons de l'externalisation</i>	<i>Acquérir des compétences techniques</i>	<i>Réduire les coûts</i>	<i>Faire appel à des fournisseurs efficaces</i>	<i>Assurer un service à court terme</i>	
Comprennent pleinement (%)	88	82	94	75	
Invoquent de manière constante (%)	95	89	89	91	
<i>Principaux déterminants de l'externalisation</i>	<i>Activités non essentielles</i>	<i>Critères précis</i>	<i>Procédure rigoureuse de préparation des appels d'offres</i>	<i>Renforcement des procédures de passation des marchés</i>	<i>Administration dynamique des contrats</i>
Comprennent pleinement (%)	61	76	82	89	89
Invoquent de manière constante (%)	89	88	82	94	83
<i>Objectifs de l'externalisation</i>	<i>Respecter le caractère international de l'organisation</i>	<i>Éviter les effets négatifs sur le personnel</i>	<i>Assurer une gestion et un contrôle appropriés</i>		
Comprennent pleinement (%)	94	76			82
Invoquent de manière constante (%)	94	89			83
<i>Critères de l'externalisation</i>	<i>Rentabilité et efficacité</i>	<i>Sûreté et sécurité</i>	<i>Maintenir le caractère international</i>	<i>Respect des procédures</i>	
Comprennent pleinement (%)	83	89	88		100
Invoquent de manière constante (%)	83	94	94		94

159. Comme le montre le tableau 1, la plupart des opérations de maintien de la paix et des missions politiques spéciales ont estimé que les services demandeurs comprenaient parfaitement et invoquaient systématiquement les raisons fondamentales, les caractéristiques, les objectifs et les critères de l'externalisation énoncés par le Secrétaire général (voir chap. II). Malgré les évaluations positives, seul un cinquième (21 %) des opérations de maintien de la paix et des missions politiques spéciales ont effectué une analyse coûts-avantages pour parvenir à une décision d'externalisation, aucune ne l'a fait de manière systématique et une seule a tenu un registre des « enseignements tirés ».

160. Il est à noter qu'un quart ou plus des opérations de maintien de la paix et des missions politiques spéciales ont estimé que les services demandeurs n'appréhendaient pas de manière satisfaisante quatre dispositions clefs en matière d'externalisation : la nécessité d'éviter un éventuel impact négatif sur le personnel ; la limitation de l'externalisation à la fourniture de services d'appui non essentiels ; la définition de critères précis pour déterminer quand il faut envisager d'externaliser un service ; et la limitation aux services qui ne sont pas nécessaires en longue période. Le bien-fondé de cette dernière disposition n'a pas été compris, ni considéré comme tout à fait approprié, compte tenu notamment des effectifs limités approuvés pour les missions et de la nécessité de services qui – dans

certaines endroits – exigent une main-d’œuvre importante, comme les services de nettoyage et de gardiennage.

161. Les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales ont également noté que les politiques et pratiques d’achat des Nations Unies, qui étaient ancrées dans le Règlement et les règles de gestion financière de l’Organisation, pouvaient être difficiles à appliquer pour elles, dans la mesure où elles mettaient l’accent sur des procédures d’appel à la concurrence au niveau international qui exigeaient qu’un nombre minimum de soumissionnaires soient invités à participer. Les politiques et pratiques en question ne tenaient pas compte du fait que, souvent, les marchés concurrentiels faisaient défaut dans les situations de conflit et de postconflit. Parmi les dispositions qui prenaient en considération leur contexte opérationnel, les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales ont salué le processus d’approbation spécial qui permettait une certaine souplesse lorsqu’un fournisseur local n’avait pas trois ans d’expérience.

162. S’agissant du soutien reçu, les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales ont signalé que des experts techniques du Siège de l’ONU et de la Base de soutien logistique de Brindisi les avaient aidés à examiner les dossiers d’invitation à soumissionner (par exemple, le cahier des charges et la portée des travaux). Leur personnel avait pu avoir accès à une formation en ligne et à des cours formels sur la manière de rédiger un cahier des charges et sur la gestion des projets, la passation des marchés et la gestion des contrats. Elles avaient eu accès aux contrats types pour les services externalisés élaborés par le Bureau des affaires juridiques et avaient pu faire examiner par des professionnels du droit tous les contrats avant leur signature. Elles avaient également eu accès aux contrats-cadres mondiaux (accords à long terme) conclus par l’ONU et des appels d’offres avaient été lancés en leur nom par les spécialistes des achats au Siège lorsqu’elles n’avaient pas en interne la capacité voulue pour le faire.

2. Difficultés et risques de l’externalisation dans le cas particulier des opérations de maintien de la paix et des missions politiques spéciales

163. Dans leurs réponses au questionnaire, les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales ont mis en évidence un large éventail de difficultés et de risques de l’externalisation qui sont propres au contexte opérationnel. Elles ont cité notamment :

- Le nombre limité de prestataires de services ayant la capacité requise qui sont disposés à intervenir sur les lieux de la mission ;
- L’absence de fournisseurs nationaux pouvant satisfaire aux conditions d’enregistrement au Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies ;
- La crainte des fournisseurs potentiels de déployer des ressources et du personnel dans les zones de conflit ;
- La difficulté d’attirer, de recruter et de retenir du personnel qualifié externalisé prêt à rester tout au long de la durée d’exécution du projet ;
- Les coûts prohibitifs du recours à des fournisseurs internationaux ;
- Les retards dus au dédouanement et les coûts d’entreposage supplémentaires lorsque les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales sont situées dans des pays enclavés ;
- Les mesures restrictives du gouvernement du pays d’accueil et les retards dans l’octroi des autorisations d’importation, des exonérations fiscales et des visas de travail des entrepreneurs ;
- L’impossibilité de fournir des services en temps voulu en raison d’une situation de sécurité instable ou de retards dans les autorisations délivrées par les autorités militaires et le déploiement d’escortes militaires ;
- Le terrain hostile et les mauvaises conditions du réseau routier, qui se détériore rapidement pendant la saison des pluies ;

- L'incapacité d'effectuer des analyses coûts-avantages en raison des délais de réaction nécessaires dans les situations d'urgence ;
- Le risque de conflits de travail avec le personnel et les entrepreneurs recrutés localement si l'impression est donnée que des emplois peuvent être perdus ou qu'un nombre insuffisant d'entre eux sera absorbé par l'entrepreneur entrant. Dans une opération de maintien de la paix, l'externalisation à une société étrangère a entraîné une grève de la communauté locale pendant quatre mois contre la mission, les différents entrepreneurs locaux craignant de perdre leur travail.

164. Outre ce qui précède, plusieurs autres difficultés et risques liés à l'externalisation ont été portés à l'attention de l'Inspecteur au cours de sa mission à la FINUL et sont décrits ci-dessous.

165. **Les risques permanents en matière de sécurité nécessitent le maintien des capacités internes.** Étant donné l'environnement de sécurité complexe dans lequel les opérations de maintien de la paix sont menées, avec la possibilité toujours présente d'un retour du conflit, ces opérations doivent tenir compte de certains risques et doivent garder en interne les moyens de maintenir la capacité d'intervention et le potentiel militaire. La FINUL a ainsi mis en place en interne l'infrastructure nécessaire pour gérer en temps de crise des services essentiels, à forte valeur ajoutée et à haut risque, tels que les TIC, l'ingénierie, les transports, les systèmes indispensables à la vie et l'entretien des véhicules. Il importe également que du personnel international impartial assure des services sensibles tels que la sécurité des informations et des données dans les lieux sensibles.

166. **Incidence de l'éloignement du lieu d'implantation sur l'accès aux marchés.** La FINUL a noté que sa proximité avec un marché important (Beyrouth) la plaçait dans une position plus avantageuse par rapport aux opérations de maintien de la paix situées dans des endroits plus éloignés où les marchés pour certains services n'étaient pas disponibles. Par exemple, l'externalisation du forage de puits par la FINUL a permis le forage réussi de 18 trous de sonde pour un coût inférieur à 900 000 dollars. En revanche, une opération de maintien de la paix en Afrique a dû, en raison de son éloignement, faire exécuter la même tâche par un contingent militaire, ce qui a entraîné le creusement de seulement deux trous de sonde en deux ans, avec des refacturations à l'opération de maintien de la paix s'élevant à plusieurs millions de dollars. Compte tenu de l'éloignement, le travail du contingent militaire a été entravé par le manque de matériel et de pièces de rechange.

167. **Retards dans l'habilitation de sécurité du personnel externalisé.** Compte tenu de l'emplacement sensible du quartier général de la FINUL, aucun étranger n'est autorisé à entrer dans la région sans autorisation préalable, tandis que les nationaux doivent passer par divers points de contrôle de sécurité. Par conséquent, une fois qu'un contrat est attribué à un fournisseur externalisé, son personnel doit passer le processus d'habilitation de sécurité, qui peut prendre de huit à douze semaines. S'ils ne sont pas autorisés après cette période, la FINUL doit refaire le processus d'appel d'offres. **Afin de remédier à ce problème, la FINUL intègre dans ses contrats, comme mesure utile qui devrait être mise en place pour tous les contrats de services externalisés dans des endroits sensibles, l'exigence selon laquelle les fournisseurs doivent accepter le temps d'attente nécessaire pour recevoir une habilitation de sécurité.**

3. Possibilités de faciliter l'externalisation par les opérations de maintien de la paix

168. Afin de faciliter l'externalisation des services dans leur contexte particulier, les personnes interrogées et les répondants des opérations de maintien de la paix et des missions politiques spéciales ont demandé aux autorités compétentes des Nations Unies d'accorder toute l'attention voulue aux propositions suivantes : donner aux opérations de maintien de la paix et aux missions politiques spéciales de plus larges pouvoirs pour approuver localement les marchés de services qu'elles externalisent depuis longtemps ; offrir une plus grande flexibilité en réduisant les délais à respecter pour les opérations de passation de marchés dans les contextes de crise ; établir des contrats à long terme pour des services récurrents ; mettre à disposition des informations sur les services qui devraient être externalisés ; élaborer et diffuser un cadre technique pour les analyses coûts-avantages et mettre à disposition les enseignements tirés des secteurs privé et public en matière de

coûts-avantages ; mettre à jour les principes directeurs régissant le recours à l'externalisation (A/53/818) ; choisir des fournisseurs internationaux en mesure d'intervenir immédiatement dans une situation d'urgence pendant la première année de la mission, tandis que des efforts sont menés en interne pour s'assurer que les fonctions de soutien de base pour le démarrage de la mission sont en place.

169. En outre, pour développer l'aptitude interne à externaliser efficacement des services, les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales ont fait appel à l'ONU pour assurer une formation sur : la rédaction des spécifications techniques, du cahier des charges, de la portée des travaux, des critères d'évaluation technique et du mandat ; la gestion des marchés ; le traitement des paiements ; le recours à des sous-traitants ; le contrôle des services externalisés ; la détermination et l'évaluation des risques en matière de cybersécurité ; l'octroi d'une plus grande attention à la gestion des relations ; les conflits d'intérêts, l'éthique et la gestion des risques ; et toute autre formation pertinente nécessaire pour s'assurer que les caractéristiques et les objectifs de l'externalisation sont bien compris et appliqués de manière cohérente.

170. Si le présent chapitre met en évidence les multiples difficultés que rencontrent les organisations lorsqu'elles externalisent, cette option d'approvisionnement leur apporte également des avantages évidents et leur ouvre de nouvelles possibilités de gains d'efficacité grâce à l'évolution des contrats de services externalisés. Ces aspects sont examinés en détail dans le chapitre suivant, car les organisations doivent prendre en compte attentivement les trois éléments – difficultés, avantages et possibilités associés à l'évolution de l'externalisation – afin de bien appréhender toutes les perspectives offertes par cette option d'approvisionnement et tous les risques qu'elle comporte.

V. Avantages de l'externalisation et possibilités offertes par son évolution

171. Sur la base des données d'expérience accumulées en matière d'externalisation de divers services, comme indiqué au chapitre III, les organisations ont obtenu divers avantages qui répondent largement à la raison d'être initiale de l'externalisation. À mesure que les besoins des organisations évoluent et que de nouvelles technologies apparaissent pour y répondre, des possibilités d'utilisation plus efficace de l'externalisation ont été présentées, en particulier dans le domaine des TIC. Ce chapitre détaille les principaux avantages obtenus et possibilités offertes par l'évolution de l'externalisation.

A. Avantages découlant de l'externalisation des services

172. Les organisations ont tiré un grand nombre d'avantages matériels et non matériels de l'externalisation, qui devraient servir d'informations utiles aux services qui utilisent ou envisagent d'utiliser cette option d'approvisionnement. Si certains des avantages décrits dans ce chapitre sont pleinement applicables à toutes les formes de passation de marchés, ils ont été mis en évidence en raison de leur pertinence immédiate pour l'externalisation, comme l'ont souligné les responsables des contrats de services externalisés et les gestionnaires de marchés lors des entretiens.

173. Des économies importantes ont ainsi été réalisées par différents moyens, notamment des conditions contractuelles et des tarifs plus favorables sur les services, une réduction des charges administratives liées aux contrats, des rabais de quantité, des remises au titre du statut de l'organisation, une diminution des coûts de personnel, le recours à du personnel à la demande et à temps partiel, l'absorption des pertes par les fournisseurs, la rémunération forfaitaire des services et l'élimination des coûts d'acquisition et d'entretien des équipements, tandis que des gains financiers ont été enregistrés grâce à des retours sur investissement plus élevés obtenus en externalisant la gestion de ces investissements. Parmi les avantages non matériels qui en découlent, citons une plus grande souplesse et une plus grande rapidité pour répondre à l'augmentation de la demande et à l'évolution des besoins des organisations, des options pour assurer la continuité des activités, l'accès aux connaissances les plus récentes sur les marchés des capitaux et aux outils et compétences technologiques ainsi qu'une application plus impartiale des règles. Ces avantages sont décrits plus en détail ci-dessous.

1. Rabais de quantité grâce à des soumissions en association

174. **En lançant des soumissions en association pour divers services externalisés, les organisations qui ont opté pour cette meilleure pratique ont largement bénéficié de rabais de quantité.** Les petites et moyennes organisations, en termes de personnel et de budget, n'auraient pas été en mesure de profiter de rabais de quantité si elles avaient entrepris d'externaliser elles-mêmes, car leurs besoins individuels ne seraient pas suffisamment importants pour que les fournisseurs leur offrent les rabais disponibles pour l'acquisition de volumes plus importants. **En négociant conjointement, leur pouvoir d'achat collectif leur donne une position plus forte pour négocier de meilleurs tarifs.** Un exemple est la soumission en association pour des équipements collectifs lancée par la FAO, le FIDA et le PAM par l'intermédiaire d'une équipe d'achat commune.

2. Rabais au titre de la mission de l'organisation

175. Les mandats de l'UNESCO et de l'UNRWA étant fortement liés à l'amélioration des possibilités d'éducation, ils sont classés par Microsoft comme des établissements d'enseignement et ne doivent pas payer pour l'utilisation du courrier électronique (Outlook) ou des logiciels de traitement de texte (Office 365) et bénéficient de remises importantes sur les autres produits Microsoft.

3. Réduction de la charge administrative des contrats et négociation de meilleures conditions grâce aux accords à long terme

176. La meilleure pratique consistant à conclure des accords à long terme pour un service (ou une catégorie de services apparentés), qui sont valables pour une ou plusieurs années et qui peuvent être utilisés par les bureaux dans n'importe quel lieu d'affectation a permis aux organisations de réduire considérablement le nombre de contrats qu'elles doivent administrer, diminuant ainsi les coûts grâce à une moindre utilisation du temps du personnel. En l'absence d'un accord à long terme, chaque bureau aurait dû passer par une procédure complète d'appel d'offres et de passation de marchés chaque fois qu'un même service (ou des services similaires) était requis – y compris par plusieurs bureaux situés dans des lieux d'affectation différents au sein d'une même organisation. Par exemple, l'UNESCO est en train de passer de l'administration de 3 000 contrats de traduction par an à des accords annuels à long terme avec des traducteurs individuels, mobilisables sur appel sans obligation de leur assurer un minimum de travail.

177. En outre, le fait que les accords à long terme conclus par une organisation sont généralement ouverts aux autres entités des Nations Unies (un dispositif connu sous le nom de « système en gigogne ») réduit encore les coûts administratifs à l'échelle du système et permet d'accéder à de meilleures offres. Par exemple, le PNUD a conclu des accords locaux à long terme pour d'autres entités dans 40 pays pour l'externalisation des services de voyage, de sécurité et de dédouanement, entre autres. Étant donné la petite taille des bureaux nationaux, ces accords permettent de bénéficier de meilleurs tarifs que ceux que ces bureaux auraient pu négocier seuls.

4. Meilleure réactivité face à des problèmes de qualité

178. L'externalisation permet souvent de remédier plus rapidement et plus efficacement aux problèmes de qualité, car les fournisseurs ont tout intérêt à garantir la satisfaction de leurs clients, la continuité des activités et les contrats futurs – des considérations qui ne s'appliquent généralement pas au personnel interne. Par exemple, une organisation a noté que, par le passé, il n'y avait qu'un seul professeur en interne pour une certaine langue et que les étudiants s'étaient plaints à plusieurs reprises de la qualité de l'enseignement. Cependant, comme l'intéressé(e) avait un contrat permanent, l'organisation n'avait pas été en mesure de remédier efficacement aux problèmes de qualité avant qu'il(elle) ne parte à la retraite. Actuellement, cette entité sous-traite la formation linguistique à une entreprise privée qui compte parmi son personnel de nombreux professeurs spécialistes des différentes langues.

5. Plus grande aptitude à répondre aux besoins en évolution

179. Le HCR a noté qu'étant donné qu'il intervenait constamment dans des contextes imprévisibles caractérisés par des situations d'urgence et d'autres difficultés, l'externalisation lui permettait de disposer de la souplesse nécessaire pour répondre à une demande changeante en faisant appel à une expertise dont il ne disposait pas suffisamment en interne ou qui ne pouvait pas être développée assez rapidement en interne pour être mise en œuvre dans les délais requis par les situations d'urgence. De même, la Direction générale de la coopération internationale et du développement de la Commission européenne a noté que, grâce à des contrats-cadres de grande valeur (accords à long terme) conclus avec un consortium de 15 à 20 prestataires extérieurs de services, elle était en mesure de répondre immédiatement à ses besoins car elle disposait de plusieurs options de secours au cas où un prestataire de services particulier ne pouvait ou ne voulait pas prendre en charge les tâches à réaliser, tout en se conformant aux impératifs de transparence des procédures de passation de marchés.

6. Aptitude à recourir à des mesures incitatives pour améliorer la prestation de services

180. Si la pratique consistant à offrir des récompenses financières lorsque la performance est satisfaisante et à appliquer des pénalités financières lorsqu'elle ne l'est pas n'a pas cours dans le cas du personnel interne en raison de la nécessité de respecter les conditions harmonisées de la fonction publique internationale, les mêmes contraintes ne s'appliquent pas lorsqu'un service est externalisé. **Par conséquent, une bonne pratique pour inciter à**

assurer en permanence une performance satisfaisante et à l'évaluer consiste pour l'UNESCO à inclure dans ses accords sur les niveaux de services pour les voyages des dispositions selon lesquelles, si l'entreprise à qui les services sont externalisés obtient la note maximum possible dans les résultats de l'enquête de satisfaction du personnel, elle peut conserver la totalité des commissions perçues ; toutefois, si le niveau de satisfaction est inférieur à 80 %, l'entreprise doit rembourser une partie des commissions à l'UNESCO.

7. Absorption des pertes d'exploitation par les fournisseurs

181. Lorsque le FMI externalise ses services de cafétéria et de restauration, le prestataire doit absorber les pertes éventuellement encourues tout en conservant les bénéfices générés. Actuellement, le fournisseur fonctionne à perte pour les services de cafétéria et génère un profit pour les services de restauration. S'agissant de la gestion des demandes de remboursement de l'assurance maladie qui est sous-traitée par l'UIT, cette dernière verse chaque année une prime fixe au fournisseur. Si le montant versé au titre des indemnités est supérieur au montant de la prime, le fournisseur doit absorber les pertes mais peut ajuster la prime pour l'année suivante. Si le montant versé au titre des indemnités est inférieur à la prime, le fournisseur conserve la plus-value.

8. Rentabilité de l'investissement

182. L'externalisation conjointe des activités de placement des systèmes d'assurance maladie après la cessation de service par le FENU, le FNUAP, ONU-Femmes, le PNUD et l'UNICEF a été l'option choisie pour bénéficier d'économies d'échelle et d'une expertise professionnelle en matière de gestion des actifs que ces organisations ne possédaient pas en interne. L'investissement offre une rentabilité de 15 %, contre moins de 1 % par le passé, lorsque les placements étaient gérés en interne.

9. Conditions contractuelles plus favorables grâce à une expertise externe

183. Plusieurs organisations gagnent à recourir à des experts externes qui ont une meilleure connaissance du marché et sont mieux positionnés pour passer des contrats pour la fourniture de services externalisés. Par exemple, dans le cadre de l'externalisation de l'assurance médicale, la BID a fait appel aux services de conseil d'une société expérimentée dans le domaine des soins de santé pour rédiger le contrat, ce qui lui a permis de bénéficier d'un taux réduit plus favorable. De même, l'UNICEF contracte des services d'assurance par l'intermédiaire d'un courtier (plutôt que directement) afin de bénéficier des meilleurs tarifs pour chaque produit concerné et de renégocier les tarifs sur un contrat en cours.

10. Mise en œuvre plus impartiale des règles et renforcement des contrôles

184. Lorsque l'UIT a externalisé l'administration de l'assurance maladie, le fournisseur a appliqué les règles correctement et strictement, ce qui a d'abord entraîné des conflits avec certains membres du personnel. En effet, par le passé, un administrateur interne de l'assurance maladie avait interprété les dispositions de manière trop libérale et souvent de manière incorrecte mais à l'avantage des membres du personnel. En guise de compromis, l'UIT a révisé certaines dispositions relatives à l'assurance maladie pour apaiser les inquiétudes du personnel.

11. Accès à des tarifs spéciaux négociés par le gouvernement

185. Les tarifs des accords de services généraux – prix spéciaux négociés par le Gouvernement des États-Unis d'Amérique avec des entreprises privées – sont applicables aux organisations intergouvernementales du pays. Le PNUD et la Banque mondiale utilisent actuellement ces tarifs pour des services tels que les télécommunications et les scanners de contrôle aux frontières. **Une bonne pratique consiste pour le PNUD à inclure également dans ses dossiers d'invitation à soumissionner une disposition stipulant que, si un fournisseur propose un certain prix à une agence gouvernementale des États-Unis ou à une entité des Nations Unies, il doit proposer le même prix au PNUD afin qu'il n'y ait pas de différence.**

12. Rémunération forfaitaire pour les services, indépendamment de l'utilisation

186. À la CESAO, le soutien matériel ou logiciel des services TIC est sous-traité à une entreprise privée qui assure une assistance sur place, grâce à trois agents à plein temps qui exécutent les tâches qui leur sont confiées. L'entreprise reçoit une rémunération forfaitaire de 69 000 dollars par an et ce montant reste inchangé quel que soit le nombre de demandes de service.

13. Accès aux derniers outils et compétences technologiques

187. L'externalisation, en particulier dans le domaine des services TIC, permet aux organisations d'accéder aux dernières technologies disponibles sur le marché. La plupart des entités des Nations Unies disposent d'un nombre très limité d'agents se consacrant au développement des outils TIC par rapport aux entreprises du secteur privé dont l'activité principale est de vendre des services TIC. Si ces entreprises sont incitées à investir en permanence dans la recherche, l'innovation et le perfectionnement des compétences de leur personnel afin que celui-ci et leurs services restent pertinents et compétitifs sur le marché, les mêmes incitations ne s'appliquent pas aux départements TIC des entités des Nations Unies, qui disposent de budgets de formation limités et n'investissent généralement dans les mises à niveau technologiques que lorsqu'il existe des lignes directrices expresses de la direction ou des organes directeurs à cet effet.

188. Les agents des entités des Nations Unies en charge des TIC peuvent donc être à la traîne par rapport à leurs homologues du secteur privé pour ce qui est de l'acquisition des dernières connaissances et compétences dans leur domaine. Ainsi une organisation a souligné que le besoin d'externaliser les TIC avait précisément été généré par le fait qu'il devenait de plus en plus difficile de maintenir à niveau les compétences du personnel en charge des TIC. En outre, les outils TIC acquis par le biais de services externalisés ont moins de risques de devenir statiques au fil du temps que les outils mis au point en interne. Par exemple, le Département des ressources humaines de l'OMPI teste actuellement un logiciel qui utilise l'intelligence artificielle pour filtrer les candidatures. Bien qu'il ait constaté que le coût de développement du logiciel en interne était le même, il a choisi de l'externaliser, car la société fournissant le logiciel devait régulièrement le mettre à jour pour suivre l'évolution du marché.

14. Élimination des coûts d'acquisition et d'entretien du matériel

189. **Une bonne pratique des organisations est le recours à des services externalisés qui ne sont pas requis de façon régulière (par exemple, l'asphaltage à la FINUL) ou dont le volume n'est pas suffisamment important pour justifier les coûts élevés de l'acquisition et de l'entretien du matériel (par exemple, l'impression au PAM).** Même pour les services qui sont utilisés régulièrement, le niveau élevé des coûts d'entretien peut rendre intéressante l'externalisation (c'est le cas, par exemple, des services de laboratoire externalisés par la FAO). La CESAO est ainsi passée de l'achat à la location de photocopieurs, ce qui se révèle être une option viable si l'on tient compte des coûts associés à l'acquisition du matériel, à son remplacement en raison d'une durée de vie limitée, à l'entretien et à l'achat des pièces de rechange et des toners. Ce changement est également conforme à la politique de l'ONU visant à réduire l'empreinte de l'inventaire physique et à favoriser des pratiques environnementales durables.

15. Diminution des dépenses de personnel et réduction de l'exposition

190. Plusieurs organisations ont fait observer que l'externalisation avait permis de réaliser des économies considérables sur les dépenses de personnel, car le personnel externalisé n'était pas admissible aux différents droits et prestations (assurance médicale, congés, allocations d'études, pensions, etc.) qui étaient dus au personnel des entités des Nations Unies. Par exemple, pour les services externalisés de gestion des voyages, les organisations ne devaient payer qu'une commission à l'agent de voyage. En outre, l'externalisation permettait d'accéder à de la main-d'œuvre à la demande, ce qui réduisait la nécessité de disposer d'un personnel à temps plein pour les services pour lesquels un tel soutien n'était pas requis. Les opérations de maintien de la paix qui ont fait l'objet de coupes budgétaires ces dernières années ont constaté que l'externalisation contribuait à

limiter leur exposition en cas de réduction des effectifs ou de fermeture de la mission, puisqu'elles n'avaient qu'à donner un préavis de trente jours au prestataire pour mettre fin aux services.

16. Garantie de la continuité des activités

191. Les organisations ayant recours à un accord d'externalisation hybride (tâches partagées par le personnel interne et le personnel externalisé) ont indiqué qu'elles avaient la possibilité de faire appel au fournisseur externe pour apporter un soutien temporaire immédiat et assurer la continuité des activités, ce qui était particulièrement vital dans les plus petites d'entre elles, où il pouvait n'y avoir qu'un seul membre du personnel dédié à une fonction. Par exemple, les services TIC de l'Union interparlementaire étant gérés en interne par un membre du personnel, un informaticien a été engagé par une entreprise pour fournir un soutien si celui-ci tombait malade ou partait en congés. S'agissant des organisations qui externalisaient l'essentiel d'un service (les tâches étaient exécutées principalement par du personnel externe tout en restant supervisées par du personnel interne), il incombait au fournisseur de veiller à disposer d'une capacité de réserve suffisante pour couvrir les maladies ou les absences du personnel affecté à l'organisation.

17. Plus de temps laissé au personnel interne pour se concentrer sur les besoins stratégiques de l'organisation

192. Les personnes interrogées dans la plupart des organisations ont indiqué que l'un des principaux avantages de l'externalisation était qu'en confiant la fourniture de services non essentiels à des prestataires externes, les membres du personnel interne avaient plus de temps pour se concentrer sur les besoins stratégiques de leurs unités administratives respectives. Par exemple, les bureaux de gestion des ressources humaines ont noté qu'en utilisant du personnel ou des logiciels externes pour procéder à la sélection des candidats, leur personnel avait plus de temps pour se concentrer sur des questions plus stratégiques telles que le perfectionnement du personnel et les besoins d'apprentissage.

193. Les avantages matériels et non matériels susmentionnés que les organisations ont tirés de l'externalisation constituent autant d'arguments solides en faveur du recours à cette option d'approvisionnement. À mesure que les technologies évoluent et que de nouvelles possibilités d'externalisation apparaissent, des gains d'efficacité supplémentaires peuvent être réalisés dans la manière dont les organisations mènent leurs activités. La section suivante détaille l'évolution des accords d'externalisation, les avantages qui ont été obtenus grâce aux innovations technologiques et les mesures qui doivent être prises pour tirer parti des possibilités d'externalisation à l'avenir.

B. Évolution des accords d'externalisation

194. Depuis la publication du dernier rapport du Secrétaire général sur l'externalisation en 2004, les types de services externalisés n'ont pas beaucoup changé dans la plupart des organisations, à quelques exceptions près. Parmi les services précédemment externalisés qui sont maintenant fournis en interne ou aux termes d'accords hybrides figurent les études d'impact au FIDA, où, en raison des coûts élevés de ces études, leur conception, leur planification et leur rédaction sont désormais assurées en interne.

195. Les services qui étaient auparavant entièrement ou en grande partie assurés en interne et qui sont aujourd'hui fournis dans le cadre d'accords hybrides ou largement externalisés comprennent : l'entretien des installations dans le cas de l'UNESCO (et de l'OCDE) pour des raisons d'efficacité-coût⁷⁵ ; la mise au point, le soutien, la maintenance

⁷⁵ Parmi les autres exemples de passage de la fourniture en interne à l'externalisation, on peut citer : la restauration, les services d'assistance informatique et la gestion des voyages dans le cas de l'OCDE en raison d'une demande et de besoins techniques qui dépassent l'offre ; les services d'impression à la FAO, au PAM et à l'UPU du fait de la réduction des effectifs (FAO) et du manque d'imprimantes de qualité en interne (UPU) ; la traduction dans le cas de l'OMPI suite à l'adoption d'une nouvelle politique linguistique en 2011 qui a nécessité un traitement égal des six langues officielles de l'ONU pour la documentation des réunions ; l'entretien du chauffage, de la ventilation et de la climatisation

et l'hébergement du progiciel de gestion intégré dans le cas de l'OMI pour remédier à un manque de compétences spécialisées en interne ; la gestion des demandes de remboursement des frais d'assurance maladie dans le cas de l'UIT en raison des coûts élevés, des problèmes de confidentialité et du manque de capacités internes ; les services d'ombudsman dans le cas de l'UPU pour garantir la neutralité, l'indépendance et la confidentialité de la fonction ; l'évaluation et la surveillance des risques en matière de sécurité de l'information dans le cas de l'OMPI pour assurer la continuité des services et répondre à l'accroissement des besoins ; et le renforcement des services de sécurité dans le cas de l'OIT, de l'OMPI et de l'UIT (y compris pour la sûreté armée, les contrôles de sécurité, les systèmes de cartes à puce biométriques et l'élaboration de plans modulés de gestion des crises) pour répondre aux besoins accrus de vigilance.

196. Outre ceux intervenus au niveau des différents services, les organisations ont mis en avant des changements plus importants intervenus dans les accords d'externalisation, notamment : la progression du nombre de soumissions en association et un recours plus large à la conclusion par plusieurs organisations d'accords à long terme pour les services externalisés afin de bénéficier de rabais de quantité et de renforcer leur position de négociation ; l'abandon par l'ONU du recours au personnel d'appoint (qui implique la prise en charge et la supervision par le personnel de l'organisation des individus mis à disposition par une société sous contrat) pour passer à l'administration des services (c'est-à-dire la délégation par l'organisation de tâches à une entreprise sous contrat et non à des individus et la réception des résultats) afin d'éviter les réclamations juridiques concernant les contrats du personnel externalisé ; l'abandon par le PNUD du recours à des prestataires de services du secteur privé spécifiques à chaque pays pour privilégier des prestataires de services régionaux ou mondiaux et réduire ainsi les charges et les coûts de gestion des contrats ; l'extension par l'UNICEF de l'externalisation des services administratifs et opérationnels (par exemple, le nettoyage) à des services plus stratégiques (par exemple, les transferts en espèces aux bénéficiaires) ; et l'extension par l'OMS de l'externalisation des services non essentiels pour obtenir des services à moindre coût suite aux réductions du budget des services communs.

C. Évolution de l'externalisation dans le domaine des technologies de l'information et des communications

197. L'évolution la plus rapide en matière d'externalisation concerne les services informatiques et les services de communications, la quasi-totalité des contrats externalisés comportant aujourd'hui des aspects liés aux TIC. Les gestionnaires de marchés ont noté que ces services pouvaient être classés en trois grandes catégories en fonction de la facilité avec laquelle ils pouvaient être externalisés. Les plus simples à externaliser sont les services normalisés (c'est-à-dire non personnalisés) et comprennent les serveurs, la connectivité Internet, les installations et la maintenance des réseaux et les logiciels pour les infrastructures. Au niveau intermédiaire se trouvent les outils de productivité (par exemple les applications de traitement de texte, les tableurs et le courrier électronique), qui ne sont fournis que par quelques grands acteurs du marché et qui sont également assez simples à externaliser, car les organisations ne génèrent pas elles-mêmes ces outils. L'externalisation la plus complexe est celle des applications de gestion (par exemple, les progiciels de gestion intégrés), qui dépendent fortement des opérations, des politiques et des modèles d'activité d'une organisation. Dans ce cas, les organisations recherchent un produit commercial standard, achètent sa licence d'utilisation et l'adaptent à leurs besoins, soit en interne, soit par le biais d'un accord d'externalisation.

198. **Parmi les bonnes pratiques à appliquer pour externaliser les TIC ou envisager le recours à cette option, les organisations ont souligné les suivantes : définir les besoins à long terme et recenser les principales compétences en matière de TIC qui**

dans le cas de l'OMPI en raison de l'augmentation de la charge de travail résultant du plus grand nombre de bâtiments ; la conception graphique dans le cas de l'ONUSIDA pour répondre aux besoins saisonniers et aux tendances à la baisse de la demande ; et l'entretien des espaces verts dans le cas de l'OIT afin d'éliminer la nécessité de gérer en interne les aménagements extérieurs.

doivent être conservées en interne (par exemple l'assurance qualité et l'architecture globale) et celles qui sont moins vitales (par exemple la réparation des ordinateurs et le codage technique) ; élaborer des procédures et des lignes directrices pour l'externalisation des TIC, y compris la réalisation d'analyses coûts-avantages ; veiller à ce que, pour tous les services TIC externalisés, il existe en interne une connaissance suffisante des spécificités du service pour gérer efficacement la relation avec le fournisseur ; et identifier les fournisseurs qui ont fait leurs preuves en se tenant au fait des dernières évolutions dans le secteur et en utilisant les derniers outils et technologies dans l'intérêt de leurs clients.

199. Les organisations ont également insisté sur la nécessité de : s'assurer que les fournisseurs sous contrat sont prêts à transférer des connaissances au personnel interne pour renforcer leurs capacités ; externaliser les éléments des TIC pour lesquels les risques et les menaces évoluent constamment et pour lesquels les fournisseurs sont mieux équipés que le personnel interne (par exemple, la cybersécurité) ; externaliser les services en nuage à des fournisseurs qui disposent de serveurs physiques dans des pays où les lois sur la protection des données interdisent expressément l'accès et l'intrusion de gouvernements nationaux ou de toute autre entité ; et réduire les coûts en éliminant le recours à des fournisseurs intermédiaires dans les pays développés (par exemple, de grandes sociétés bien connues qui sous-traitent des tâches à des sociétés TIC de pays en développement), en identifiant des fournisseurs de pays en développement, en établissant des contacts avec eux, en leur expliquant les procédures d'appel d'offres et en les encourageant à s'inscrire sur le Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies et à répondre aux appels d'offres lorsqu'ils sont lancés. On peut trouver des recommandations utiles à cet égard dans un audit du BSCI sur les services TIC fournis par les entités des Nations Unies à l'ancien Département de l'appui aux missions⁷⁶.

200. L'ONU a indiqué qu'elle examinait actuellement trois formes d'externalisation des TIC. La première consiste à externaliser entièrement l'infrastructure TIC (réseau, stations de travail, stockage des données et gestion des conférences). La seconde consiste à solliciter des propositions pour 700-800 postes de programmeur informatique, ce qui conduirait à la conclusion d'accords-cadres pour la fourniture de services avec un nombre restreint de fournisseurs auxquels toute entité pourrait faire appel. La troisième consiste à passer des centres de données à des services en nuage et à réduire de 75 % l'empreinte des premiers.

201. La plupart des gestionnaires de marchés ont estimé que l'externalisation des TIC était très avantageuse pour les organisations si l'on tenait compte à la fois des coûts et des avantages. Par exemple, ONU-Femmes a noté que l'externalisation des services TIC à une entreprise privée en Inde avait permis de réaliser des économies (un développeur de logiciels est payé 100 dollars à New York et 22 dollars à Mumbai) et de laisser plus de temps au personnel TIC interne pour se concentrer sur l'analyse opérationnelle et la gestion des fournisseurs. Tout en reconnaissant qu'il y avait eu une certaine déperdition d'efficacité en raison de facteurs difficiles à quantifier (par exemple, en raison du décalage horaire, le temps d'interaction est limité à seulement deux ou trois heures dans la matinée à New York et les spécifications fonctionnelles relatives à la conception peuvent être difficiles à transmettre virtuellement), les responsables estimaient que l'externalisation restait, tout compte fait, la meilleure option.

202. Une bonne approche de l'externalisation des TIC consiste pour le PNUD à appliquer les meilleures pratiques du secteur représentées par les normes ISO 9000 (management de la qualité), ISO 27001 (cybersécurité) et ISO 20000 (prestation de services), qui permettent la mise en place d'une méthodologie et d'un cadre en quatre volets pour prendre des décisions sur l'opportunité d'externaliser. Ce cadre comprend : a) une analyse quantitative et qualitative des fournisseurs privés ; b) la mesure de l'incidence de l'exécution du travail en interne (par opposition à l'externalisation) et l'alignement correspondant sur le plan stratégique du PNUD ;

⁷⁶ Audit des services informatiques et de communication fournis par les entités des Nations Unies à l'ancien Département de l'appui aux missions, Division de l'audit interne du BSCI, rapport 2019/036, 22 mai 2019.

c) l'évaluation des risques et possibilités ; et d) l'administration dynamique des contrats.

203. Une autre bonne pratique pour assurer une vue d'ensemble centralisée des besoins d'externalisation des TIC d'une organisation est celle d'ONUSIDA, où tous les cahiers des charges des achats comprennent une case type demandant si le projet comporte un élément TIC. Si la case oui est cochée, le projet devra être soumis au service d'ONUSIDA chargé des TIC pour qu'il approuve les spécifications de la composante en question. Cette procédure simplifiée a considérablement réduit l'ampleur du « cimetière d'applications », dans lequel finissent les applications non compatibles achetées par les différents bureaux en raison d'un manque de concertation avec le service chargé des TIC.

204. Une autre bonne pratique à reproduire est celle de la Commission européenne, qui encourage les fournisseurs à faire évoluer et à automatiser leurs services d'assistance informatique en incorporant des facteurs d'érosion dans les contrats. Par exemple, un appel d'offres peut stipuler qu'un fournisseur recevra 5 % de moins par ticket d'assistance la deuxième année, 10 % de moins la troisième année, etc. Parmi les paramètres mesurables de haut niveau figurant dans le contrat, on peut citer notamment l'obligation d'utiliser l'automatisation pour répondre à un pourcentage croissant de demandes d'assistance au fil du temps (par exemple 10 % la première année et 20 % la deuxième année), ce qui montre clairement au fournisseur qu'il doit intégrer l'automatisation pour répondre aux besoins des clients.

D. Avantages tirés des innovations technologiques dans d'autres secteurs de services externalisés

205. Les évolutions des TIC ont également conduit à des innovations des procédés dans d'autres secteurs de services externalisés, comme indiqué ci-après.

1. Services de conférence – interprétation et sous-titrage

206. Les organisations ont noté que l'introduction des nouvelles technologies de communication permettait une connectivité en temps réel, ce qui signifiait que la présence sur site n'était plus nécessaire pour fournir certains services tels que l'interprétation et le sous-titrage, qui pouvaient désormais être fournis à distance.

2. Services financiers et comptes créditeurs

207. Le Comité international de la Croix-Rouge a noté que, dans les années 1990, toutes les factures correspondant aux sommes à recevoir étaient envoyées à des tiers pour traitement. Actuellement, les factures peuvent être télécopiées en interne et transmises à un réseau de contractants qui peuvent facilement exécuter une certaine partie d'un processus et revenir avec les résultats, l'externalisation de l'ensemble du processus n'étant pas nécessaire. Le HCR envisage d'utiliser des robots pour télécopier les factures qui sont ensuite transmises en ligne, des vérifications étant effectuées pour s'assurer que le fournisseur ne figure sur aucune liste de sanctions de l'ONU. Aujourd'hui, divers services en ligne sont connectés aux processus internes du Comité international de la Croix-Rouge qui utilisent les TIC – ce qui représente un changement de cap par rapport à l'externalisation monolithique de bout en bout.

3. Conception graphique

208. Une bonne pratique d'externalisation dans des domaines innovants et en évolution rapide tels que la conception graphique est celle de l'UNESCO, qui recommande aux organisations d'avoir au moins une personne très créative en interne, ce qui permet également d'identifier et de faire venir des talents externes et d'évaluer la qualité des compétences disponibles à l'extérieur.

4. Passation des marchés

209. L'OIT est passée des appels d'offres sur papier à un système d'adjudication électronique, dont la mise au point a été confiée à une entreprise du secteur public à même de concevoir un outil plus adapté à une institution publique comme l'OIT. Le coût du développement (50 000 dollars) et de la maintenance (10 000 dollars) était nettement inférieur au coût des outils du progiciel de gestion intégré et le bureau de contrôle de l'organisation a examiné le logiciel et l'a trouvé satisfaisant.

5. Traduction

210. L'externalisation des services de traduction a considérablement évolué avec l'émergence des nouvelles technologies et de l'intelligence artificielle. Si l'on ne s'attend pas à ce que les technologies linguistiques éliminent la dépendance à l'égard des traducteurs humains, elles peuvent certainement réduire les coûts de traduction. Par exemple, l'UNESCO utilise un système de traduction assistée par ordinateur appelé eLUNA, mis à disposition par le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences dans le cadre d'un accord de prestation de services. Ce logiciel répertorie automatiquement les passages et éléments de terminologie déjà traduits et utilise l'intelligence artificielle et la traduction automatique neuronale. L'OMPI met également au point en interne un logiciel utilisant l'intelligence artificielle qui vise à améliorer la traduction des termes techniques intéressant les brevets et les traités. L'UIT a signalé que, grâce aux progrès des technologies de communication, la plupart de ses travaux de traduction externalisés étaient désormais effectués à distance, ce qui permettait de gagner du temps et de réduire les coûts en éliminant les déplacements. Elle espère également utiliser un logiciel automatique pour traduire son site Web dans les six langues officielles, car elle compte plus de 60 000 pages Web actives. Elle est en pourparlers avec une entreprise qui propose des services de traduction automatique pour plus de 100 langues.

6. Gestion des voyages

211. De nombreuses organisations qui externalisent la gestion des voyages bénéficient de l'accès à un outil d'autoréservation en ligne pour les voyages aériens. Cet outil réduit (mais n'élimine pas) la dépendance à l'égard de l'intervention humaine, ce qui entraîne des coûts par réservation considérablement inférieurs à ceux d'un agent de voyage physique. Il permet également de recueillir plus facilement des données sur les voyages, ce qui donne à l'organisation une meilleure position pour négocier les tarifs avec les compagnies aériennes couramment utilisées. L'agent de voyage négocie de meilleurs tarifs au nom de l'organisation. Toutefois, ces outils sont actuellement limités aux voyages aller-retour simples, car il n'est pas possible pour les outils d'autoréservation de configurer et de coder avec précision les dispositions compliquées de la politique des voyages pour des déplacements complexes comportant plusieurs étapes.

212. Les organisations ont fait remarquer que la simplification de la politique permettrait de réserver tous les voyages par l'intermédiaire de l'outil d'autoréservation et réduirait considérablement le coût de transaction par billet. Il est rappelé dans ce contexte que dans son étude intitulée « Examen des politiques en matière de voyages en avion à l'échelle du système des Nations Unies : réaliser des gains d'efficacité et des économies et renforcer l'harmonisation » (JIU/REP/2017/3), le CCI évalue de manière approfondie les moyens de simplifier les politiques en matière de transport aérien et de réaliser des économies.

E. Possibilités d'externalisation à l'avenir

213. Comme l'illustrent clairement les cas mentionnés ci-dessus, le progrès technologique s'est traduit par de nettes améliorations des processus métier externalisés. En ce qui concerne les plans futurs, huit organisations ont mis en évidence les services qu'elles considéraient comme à même d'être externalisés à l'avenir. Ils sont décrits à l'annexe VIII, avec les raisons justifiant ce choix et les risques associés. **Une meilleure pratique pour encourager de telles évolutions est celle du Fonds mondial, qui informe les fournisseurs qu'il leur garantira certains volumes et qu'en contrepartie, il souhaite**

qu'ils utilisent une partie des fonds pour investir dans l'innovation. S'agissant des tendances futures attendues en matière d'externalisation des services, les organisations ont noté que les volumes externalisés dans le domaine des TIC continueraient de croître avec les progrès de l'intelligence artificielle et des services en nuage. À l'inverse, on s'attendait à ce que le volume des services externalisés de courrier et d'impression diminuent encore, sous l'effet des avancées technologiques et de la prise de conscience croissante des incidences environnementales négatives de l'impression papier.

214. Pour rendre plus attrayante l'option d'externalisation, l'Inspecteur rappelle que les gestionnaires de marchés, le personnel chargé des achats et les hauts responsables ont fait les suggestions suivantes au cours de l'examen : explorer le potentiel de l'« externalisation perturbatrice », c'est-à-dire comment utiliser l'intelligence artificielle à des fins d'amélioration ; intégrer les principes de l'externalisation dans les politiques, les lignes directrices et les mécanismes budgétaires ; établir des critères pour l'externalisation et mettre en place une méthodologie rationnelle pour prendre des décisions d'externalisation qui soient cohérentes à l'échelle du système ; favoriser la reconnaissance mutuelle des procédures liées à l'externalisation dans les différentes entités des Nations Unies ; et encourager les soumissions en association ainsi que le partage et l'utilisation d'accords à long terme entre les organisations.

215. Les gestionnaires de marchés, le personnel chargé des achats et les hauts responsables ont également souligné la nécessité de mettre en place les moyens voulus pour permettre l'établissement d'un dossier de justification indépendant concernant l'externalisation par le propriétaire d'une entreprise ou quelqu'un qui n'est pas le propriétaire d'une entreprise mais qui la connaît aussi bien que le propriétaire ; élaborer des stratégies concrètes décrivant les avantages et les coûts des différentes options disponibles, conformément aux plans de travail des propriétaires d'entreprises respectifs ; préciser le champ d'application et les résultats des activités à externaliser ; prendre en compte l'externalisation dans les processus de gestion du changement organisationnel ; modifier le cadre réglementaire du personnel pour qu'il soit davantage axé sur la prestation de services en favorisant l'acquisition de nouvelles compétences et en offrant des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie ; et améliorer la prise en compte du rôle de l'automatisation, de l'économie à la tâche, de l'avenir du travail et du secteur privé dans le travail.

216. Afin de faciliter le recours à l'externalisation par les organisations, les deux chapitres suivants examinent comment les procédures relatives à la prise de décisions sur l'externalisation et sa gestion peuvent être améliorées.

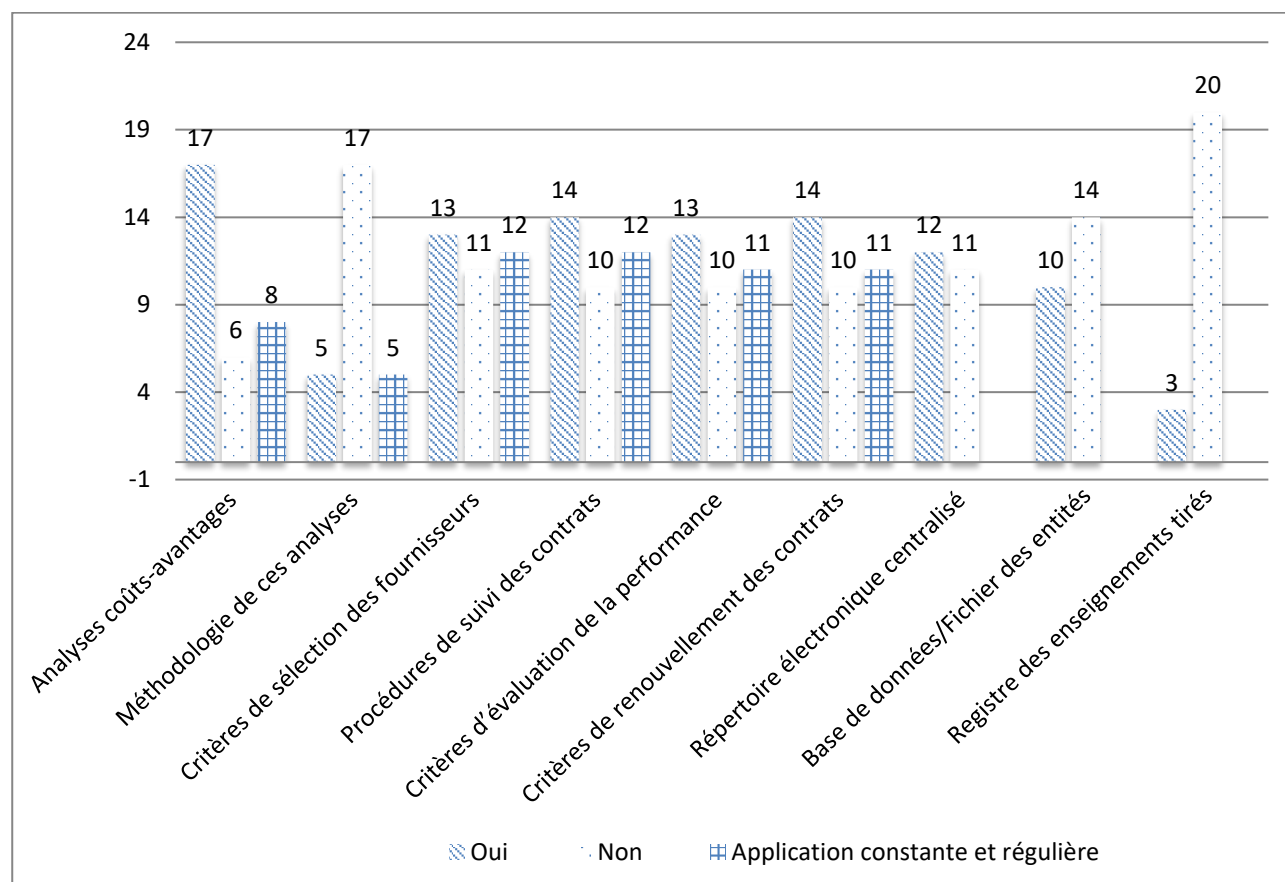
VI. Améliorer la prise de décisions sur l'externalisation : analyses des coûts, avantages et risques

217. Alors que dans les chapitres précédents ont été passés en revue les services actuellement externalisés par les entités des Nations Unies, les avantages qui en découlent, les difficultés à surmonter et les possibilités offertes, le présent chapitre contient une analyse de la façon dont la prise de décisions sur l'externalisation peut être améliorée par la réalisation d'analyses coûts-avantages et d'évaluations des risques.

218. Bien que les organisations participantes ne distinguent pas l'externalisation des procédures d'achat classiques, le CCI a constaté, dans son étude documentaire, que les six phases d'externalisation suivantes, définies par Deloitte⁷⁷, étaient dans une large mesure complémentaires des étapes de la procédure d'achat suivies par les entités des Nations Unies : a) évaluer : définir les objectifs et déterminer les capacités ; b) préparer : définir le niveau de service ; c) analyser : étudier les réponses et sélectionner des fournisseurs ; d) s'engager : élaborer et finaliser le contrat ; e) assurer la transition et la transformation : mettre en œuvre le nouveau service ; et f) optimiser : gérer de façon continue les fournisseurs et les vendeurs. Les questions analysées dans le présent chapitre et le suivant sont largement conformes aux éléments couverts dans ces étapes.

A. Analyses coûts-avantages

Figure IX
Modalités applicables à l'externalisation



⁷⁷ Deloitte, The Outsourcing Handbook: A guide to outsourcing. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.deloitte.co.uk/makeconnections/assets/pdf/the-outsourcing-handbook-a-guide-to-outsourcing.pdf>.

219. L'un des principaux éléments à la base du choix d'une option d'externalisation est la réalisation d'une analyse initiale de tous les coûts et avantages directs et indirects – matériels et non matériels – associés à chaque option afin de déterminer celle qui est la plus avantageuse pour l'entité. La figure IX montre combien d'organisations ont mis en place diverses mesures clefs liées à l'externalisation, comme indiqué dans les réponses au questionnaire du CCI. Alors que 17 d'entre elles ont signalé avoir entrepris une analyse coûts-avantages pour déterminer si elles devaient ou non sous-traiter des services à des prestataires de services du secteur privé, seules huit ont procédé à une telle analyse de manière cohérente et régulière. Seules cinq organisations ont déclaré avoir mis en place une méthodologie établie pour effectuer une analyse coûts-avantages et l'utiliser de manière cohérente et régulière (voir annexe IX pour les entités).

220. Toutefois, il n'existe pas de modèle commun utilisé de manière générale pour la réalisation d'une analyse coûts-avantages et une telle analyse, lorsqu'elle est réalisée, est la même pour les services externalisés et pour les autres activités de passation de marchés dans la plupart des entités. **Une exception et une bonne pratique à mettre au crédit de l'OMPI consistent à faire une distinction entre les analyses coûts-avantages réalisées pour les activités d'achat classiques et celles concernant l'externalisation. Les premières visent à comparer les coûts réels entre les différents prestataires ou méthodes de prestation des services et les deuxièmes supposent, dans un premier temps, la pondération de facteurs supplémentaires pour déterminer s'il faut privilégier la fourniture en interne ou l'externalisation. Parmi ces facteurs figurent, entre autres, les coûts du maintien ou du contrôle de la qualité, la réactivité aux besoins fluctuants en ressources, le coût total de la maîtrise d'ouvrage et l'accès à des technologies innovantes. Ce n'est qu'une fois que l'on a une idée préliminaire des modalités d'externalisation du service que l'on procède à une analyse plus classique de la procédure de passation des marchés⁷⁸.**

221. Une autre bonne pratique est attribuable à l'UPU, qui prend en compte les cinq éléments suivants lorsqu'elle entreprend une analyse coûts-avantages : a) capacité interne ; b) coûts ; c) bien-fondé de l'activité ; d) caractère essentiel ou non essentiel de l'activité ; e) avantages attendus de l'externalisation⁷⁹. Une autre pratique utile est celle de l'UNOPS, qui effectue une analyse coûts-avantages dans le cadre de la préparation d'un dossier de justification. Une telle analyse est réalisée systématiquement pour tous les accords à long terme et comprend les éléments suivants : description des biens ou services requis ; type d'accord à long terme et couverture géographique ; données sur les dépenses passées et les dépenses prévues dans la catégorie ; durée prévue de l'accord ; méthode d'ajustement des prix, le cas échéant ; avantages et risques attendus de l'accord ; résultats des études de marché (nombre de fournisseurs potentiels, localisation, etc.) ; stratégie de passation des marchés (forme de l'avis d'appels d'offres ou du dossier d'invitation à soumissionner) ; calendrier de la procédure de passation des marchés ; considérations relatives aux achats durables ; et personnel interne affecté à la procédure de passation de marchés et à la gestion des contrats. La note d'orientation du PNUD sur l'établissement d'accords à long terme présente cinq éléments clefs à prendre en considération : l'analyse du marché et de la

⁷⁸ La plupart des organisations ont noté que l'objectif d'une analyse coûts-avantages pour les activités d'achat classiques était de mettre en évidence l'offre « présentant le meilleur rapport qualité-prix », que l'UNICEF décrit comme la combinaison optimale de facteurs tels que la qualité, les coûts du cycle de vie et d'autres paramètres comme les objectifs sociaux, environnementaux ou autres objectifs stratégiques qui répondent aux besoins de l'utilisateur final. Cette entité a précisé que le « meilleur rapport qualité-prix » ne signifiait pas nécessairement l'option de prix initial la plus basse, mais plutôt la meilleure rentabilité de l'investissement, en tenant compte des critères d'évaluation figurant dans les dossiers d'invitation à soumissionner.

⁷⁹ L'UPU a également indiqué que si un responsable de projet ou de programme remarquait un problème pouvant nécessiter une externalisation, il pouvait faire part de ses préoccupations et des besoins correspondant à sa direction. Si celle-ci estimait que sa responsabilité était engagée, son responsable pouvait autoriser la réalisation d'une analyse coûts-avantages. Une fois l'analyse réalisée, les conclusions étaient présentées au Directeur général, qui pouvait alors saisir l'organe directeur (le Conseil) si : a) un ensemble de règles relevant du Conseil nécessitaient des modifications ; ou b) s'il s'agissait d'une suppression ou d'une création de poste. Sinon, le Directeur général pouvait prendre lui-même la décision d'externaliser et de lancer la procédure d'appel d'offres.

demande, la préparation aux situations d'urgence, les ressources et l'expertise disponibles et les accords similaires.

222. Les organisations et les opérations de maintien de la paix ont présenté les exemples suivants d'une analyse coûts-avantages réalisée pour arriver à une décision sur les sources d'approvisionnement⁸⁰ :

- **FMI.** Les huit postes de conseillers régionaux en matière de sécurité, après avoir été externalisés, ont été affectés en interne sur la base de contrats de quatre ans. Une analyse coûts-avantages complète a révélé que, si les dépenses restaient les mêmes, l'affectation en interne présentait de nombreux avantages non matériels, notamment : a) l'accès à un meilleur vivier de candidats de qualité attirés par le prestige d'un contrat avec le FMI ; b) un personnel plus motivé ayant accès à des formations et à d'autres avantages professionnels ; c) la délivrance d'un laissez-passer des Nations Unies pour faciliter les déplacements ; et d) des possibilités de plan de carrière ;
- **Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre.** Sur la base des résultats d'une analyse coûts-avantages, l'unité de transport a déterminé qu'il était rentable d'externaliser la location d'une catégorie de véhicules (avec un plan de réduction progressive) pour une période de temps déterminée, après laquelle les coûts estimés dépasseraient probablement le coût amorti de l'achat des véhicules ;
- **OIT.** La gestion de l'assurance maladie a été conservée en interne à la suite d'une analyse coûts-avantages, qui a révélé que les économies réalisées grâce à l'externalisation étaient neutres et que le maintien en interne était préférable ;
- **OMI.** La gestion des installations a été externalisée sur la base d'une comparaison entre : les coûts de la prestation interne, qui comprennent les dépenses annuelles de personnel (traitements et prestations, cotisation patronale, coût des remplacements du personnel en congé annuel et en congé de maladie, recrutement et indemnités de licenciement et dépenses de formation), matériel (achat ou amortissement annuel) et produits renouvelables, coûts d'exploitation et assurances ; et coûts de l'externalisation, qui comprennent les prix fixes des services, le coût annuel estimé des produits renouvelables et de la location du matériel, le coût estimé des services hors du domaine visé et les coûts de gestion des contrats ;
- **OMM.** Une analyse coûts-avantages de l'externalisation de la fourniture, 24 heures sur 24, de services d'assistance informatique en anglais et en français, a révélé que cette solution était peu rentable en raison de la demande limitée, en particulier en français. Il a été décidé de ne conserver ce soutien que pendant les heures de bureau à Genève et uniquement en anglais, ce qui a permis de réaliser une économie de 10 % ;
- **OMPI.** La traduction écrite a été externalisée, sur la base d'une analyse coûts-avantages qui a pris en compte les coûts relatifs de l'adaptation des effectifs aux variations de la demande de combinaisons linguistiques particulières, les coûts du contrôle de la qualité et l'incidence future du développement de la technologie de l'intelligence artificielle en tant qu'aide à la traduction ;
- **OMS.** Lors de la décision d'externalisation des travaux de rénovation du siège, le caractère multidisciplinaire, évolutif et fluctuant des services nécessaires a été pris

⁸⁰ Parmi les autres exemples de réalisation d'une analyse coûts-avantages, sans aucune élaboration des conclusions ou des résultats, on peut citer l'analyse des avantages de l'externalisation par rapport à la fourniture en interne pour les ordinateurs portables (UNICEF) ; le transport par bus (UNRWA) et la gestion des voyages (ONU-Femmes) ; l'hébergement du progiciel de gestion intégré (OMI), la livraison de rations et de carburant (opérations de maintien de la paix des Nations Unies) et les services d'emballage (UNICEF). Dans les cas susmentionnés, il a été constaté que l'externalisation était moins coûteuse. Lorsque l'OMT a réalisé une analyse coûts-avantages concernant l'administration des bases de données, elle a constaté que la fourniture en interne était moins coûteuse, tandis que l'externalisation donnait accès à de meilleures compétences et de meilleures possibilités de continuité des activités. Lorsque l'UPU a effectué une analyse coûts-avantages concernant les services de la salle du courrier, elle a constaté que les coûts étaient les mêmes.

en compte. Plutôt que d'engager plusieurs personnes à 40 % pendant six mois ou à 20 % pendant six ans, il a été décidé de faire appel à une société à même de fournir toute l'expertise requise et des services « sur appel » selon les besoins ;

- **OMT.** En 2010, l'OMT a réalisé une analyse coûts-avantages de la mise en place de son propre service de sécurité avec quatre ou cinq gardes par rapport à l'externalisation de la sécurité à une entreprise privée. Elle a choisi l'externalisation, car cette option lui permettait d'être assurée d'une formation et d'une certification plus récentes de son personnel, qui auraient été très coûteuses en interne ;
- **ONU-Femmes.** Une analyse coûts-avantages des services d'audit sous-traités en interne à une autre entité des Nations Unies ayant montré que ces services étaient trop chers, ONU-Femmes est passée à un système hybride dans lequel les audits des services généraux sont effectués par le personnel interne et les audits thématiques et des bureaux de pays sont sous-traités à des consultants ;
- **Siège de l'Organisation des Nations Unies.** Les services d'électricité, d'abord externalisés, sont désormais fournis en interne suite à une analyse coûts-avantages qui a révélé que le coût de la main-d'œuvre interne était inférieur à celui des électriciens externes syndiqués. Une analyse coûts-avantages de l'externalisation de la gestion des demandes de remboursement de l'assurance médicale a révélé qu'il n'y avait pas d'avantage significatif à la gestion en interne et il a donc été décidé de continuer à externaliser le service ;
- **UIT.** Une analyse coûts-avantages des options d'approvisionnement pour le renforcement de la sécurité a révélé qu'il en coûterait à l'organisation 2,2 millions de francs suisses pour assurer ces améliorations en interne, 5 millions de francs suisses si l'ensemble du service de sécurité était sous-traité en interne à l'Office des Nations Unies à Genève (qui ne prend pas en charge les dispositifs de sécurité hybrides) et 1 million de francs suisses si le service était sous-traité à une société privée. L'UIT a opté pour une approche hybride, associant le personnel interne et une entreprise privée, ce qui lui a permis de réduire ses effectifs internes de 50 %. Elle a également externalisé la gestion de l'assurance médicale sur la base d'une évaluation de l'incidence financière, des risques et des responsabilités et après consultation de son organe directeur, de l'association des retraités et du conseil du personnel ;
- **UNESCO.** Une analyse coûts-avantages de l'externalisation potentielle des services de planification des ressources internes au Centre international de calcul des Nations Unies a révélé que les coûts seraient plus élevés, car le Centre devait se conformer aux normes et règles de l'Organisation internationale de normalisation. La décision a donc été prise de ne pas externaliser ;
- **UNOPS.** Une analyse coûts-avantages de l'externalisation du nettoyage des installations a montré que, même si, aux termes des contrats de l'UNOPS, le personnel de nettoyage recevait une rémunération plus élevée (que les salariés des entreprises de nettoyage privées), l'UNOPS étant exempté de la taxe sur la valeur ajoutée et d'autres taxes (représentant environ 25 % de la rémunération du personnel de nettoyage), le coût global de la fourniture en interne de ces services était inférieur au coût du recours à des entreprises de nettoyage privées qui n'étaient pas exemptées du paiement de ces taxes. En conséquence, l'UNOPS a décidé d'assurer entièrement en interne les services de nettoyage, ce qui a également permis une plus grande flexibilité dans l'utilisation du personnel de nettoyage en dehors des heures de bureau normales. L'arrangement est avantageux pour tous, car le personnel de nettoyage est plus motivé parce qu'il reçoit une rémunération plus élevée et bénéficie de toute une série d'avantages, notamment des congés de maladie, sans imposer de responsabilités à long terme à l'organisation ;
- **UPU.** Les services d'audit, auparavant fournis en interne, ont été externalisés à une société privée il y a plus de dix ans, à la suite d'une analyse coûts-avantages qui a révélé que le coût du poste de haut niveau de l'auditeur interne n'était pas justifié par la charge de travail limitée.

223. Les exemples susmentionnés montrent clairement que les décisions d'externaliser ou non sont prises en toute connaissance de cause lorsqu'elles sont fondées sur une analyse coûts-avantages. **La Banque mondiale va plus loin en exigeant, en tant que bonne pratique, que tout service qui est externalisé fasse l'objet au préalable d'une analyse stratégique – laquelle est ensuite examinée par un comité indépendant.** Un comité s'occupe des marchés compris entre 1 et 5 millions de dollars et un autre comité de haut niveau passe en revue les marchés supérieurs à 5 millions de dollars. Une analyse coûts-avantages et une évaluation du risque fournisseurs et de la durabilité figurent parmi les éléments qui sont présentés au comité, lequel, contrairement à un comité des appels d'offres, intervient au niveau de la présoumission et non à celui de la préadjudication⁸¹.

224. L'Inspecteur est d'avis que toute décision d'externalisation, en particulier lorsqu'il s'agit de la première tentative de ce type pour un certain service, et idéalement chaque fois qu'un contrat pour un service externalisé doit être renouvelé (si cela est pratique et faisable), devrait être fondée sur les conclusions d'une analyse coûts-avantages réalisées avec une méthodologie clairement établie et pouvant être adaptée aux exigences du service considéré. La méthodologie doit tenir compte, entre autres, des coûts quantifiables et non quantifiables tels que l'incidence environnementale et sociale. Lorsqu'elle est appliquée de manière cohérente, une telle pratique permet aux organisations d'être assurées que la décision sur l'option d'approvisionnement à laquelle elles sont parvenues est effectivement celle qui sert le mieux leur intérêt, tout bien considéré.

225. L'application de la recommandation suivante devrait donc renforcer la transparence et la responsabilité dans la manière dont les décisions d'approvisionnement sont prises, améliorer l'efficacité dans l'acquisition de services et se traduire par des économies financières importantes.

Recommandation 4

Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies devraient inviter tous les services de leur entité à faire en sorte que, d'ici à la fin de 2021, une analyse stratégique bien documentée, prenant en compte les facteurs et les coûts à court et à long terme, soit réalisée, et examinée et approuvée par l'autorité compétente, avant qu'un prestataire privé ne soit officiellement choisi pour la fourniture de services ou de biens stratégiques, sensibles ou de grande valeur.

B. Évaluation des risques

226. Lorsqu'elles ont entrepris d'externaliser ou envisagé de recourir à cette option d'approvisionnement, les organisations ont mis en évidence plusieurs risques associés, qui sont détaillés au chapitre IV et à l'annexe VIII. Certains risques sont généraux et intrinsèquement liés à l'acte même d'externalisation, tandis que d'autres sont spécifiques à certains services externalisés. Certains gestionnaires de marchés ont également fait remarquer que le fait de ne pas entreprendre d'externalisation était en soi un risque, car ne pas disposer des dernières compétences et connaissances pouvait être dommageable pour leurs bénéficiaires et les parties prenantes. Les gestionnaires de marchés et les responsables des achats ont généralement noté que les risques variaient selon le type de service sous-traité, ses objectifs fonctionnels, le degré de variabilité de la demande, les facteurs externes (économiques, réglementaires, etc.), les dépendances en amont et les clients en aval, les avantages escomptés de la sous-traitance, le risque d'effets secondaires indésirables et inattendus et la mesure dans laquelle les parties prenantes externes interagiraient avec le service fourni.

⁸¹ Il existe une troisième phase au cours de laquelle le comité est informé de la proposition d'attribution du marché. Dans certains cas, une réunion est organisée après l'attribution du marché pour informer le comité de ce qui s'est réellement passé.

227. Collectivement, les risques mis en évidence par les organisations peuvent être classés dans les catégories suivantes :

- Risques de réputation : mauvaise qualité des produits des fournisseurs ; non-respect par les fournisseurs des normes internationales du travail, des principes éthiques, des droits de l'homme et des principes humanitaires et environnementaux ; risque d'une action revendicative de la part du personnel externalisé concernant les rémunérations et les conditions de travail ; retards de livraison par les fournisseurs dans les opérations d'aide humanitaire ; liens entre les fournisseurs et des parties au conflit dans les régions en crise ; et mise en avant par les fournisseurs de leurs contrats avec les entités des Nations Unies pour se valoriser sur le marché ;
- Risques juridiques : interférence des lois nationales en raison de la présence du personnel du fournisseur dans les locaux de l'organisation ; sanctions et embargos limitant les possibilités d'action des fournisseurs ; et incapacité des fournisseurs de s'accommoder des privilèges et immunités dont jouissent les organisations intergouvernementales ;
- Pratiques inadaptées des fournisseurs : fraude ; collusion ; offre insuffisante ; pots-de-vin ; non-conformité avec les règles et procédures de l'organisation ; et détournement de l'aide lorsque la livraison sur le dernier kilomètre est externalisée ;
- Flexibilité réduite : inaptitude du fournisseur à s'adapter à des horaires de travail irréguliers ou à répondre à des besoins changeants ou de dernière minute ;
- Sécurité physique : accroissement des problèmes de respect de la discrétion et de la confidentialité ainsi que des risques pour la sécurité du personnel ou des délégués du fait de l'accès des fournisseurs aux locaux de l'organisation ; et loyauté du personnel de sécurité externalisé à l'entreprise et non à l'entité des Nations Unies ;
- Risques liés à la sécurité des données : accès des gouvernements et de leurs agences à des données sensibles stockées dans des serveurs en nuage externalisés dans leurs pays ;
- Manque de fournisseurs en mesure d'assurer des services spécialisés sur le terrain et dans les situations de conflit et de crise humanitaire ;
- Risques financiers : coûts de transition initiaux élevés ; coûts cachés ; primes d'assurance excessives dans les lieux à haut risque ; et concurrence contrôlée par l'État ;
- Enfermement propriétaire : services hautement spécialisés ou personnalisés ; transfert de connaissances de l'organisation au fournisseur ; et aucun transfert de connaissances du fournisseur à l'organisation ;
- Risques pour la continuité des activités : risque de faillite de l'entreprise ; risque que l'entreprise change de propriétaire, ce qui entraînerait une redéfinition des priorités qui ne sont pas en phase avec les besoins de l'organisation ; et hémorragie des connaissances résultant d'une forte rotation du personnel ;
- Risques d'insensibilité culturelle : manque de sensibilité des fournisseurs à l'environnement multiculturel des organisations internationales.

228. Certains risques sont autocréés et résultent du non-exercice par une organisation de la diligence voulue. Par exemple, une grande organisation qui fait largement appel à des consultants a noté que, si sa politique en matière de consultants imposait à ces derniers de souscrire une assurance accident et maladie pendant leur période de service, elle ne vérifiait pas si les consultants étaient effectivement assurés. Ainsi, il est arrivé que des consultants se rendent sur des lieux de crise sans être couverts par une assurance accident et maladie, ce qui génère un risque de réputation pour l'organisation si le consultant tombe malade pendant qu'il exécute une tâche pour son compte mais ne peut pas se permettre de payer un traitement médical parce qu'il n'a pas d'assurance.

229. Dans le cadre de sa propre étude documentaire interne, le CCI a noté que 13 types de risques liés à l'externalisation mis en évidence par des entités du secteur financier étaient applicables, avec les modifications pertinentes, aux entités des Nations Unies. Il s'agit

notamment du risque d'accès ; du risque de conformité ; du risque de concentration et systémique ; du risque contractuel ; du risque de contrepartie ; du risque pays ; du cyber-risque ; du risque lié à la stratégie de sortie ; du risque juridique ; du risque opérationnel ; du risque de réputation ; et du risque stratégique (voir l'annexe X pour plus de précisions sur chaque type de risque).

230. Parmi les activités externalisées spécifiques que les organisations considèrent comme particulièrement risquées, on peut citer : les projets de construction, les achats de TIC et les achats de pesticides, de services de pulvérisation pour la lutte antiacridienne, d'engrais dans les zones exposées aux conflits, de vaccins et d'animaux vivants (FAO) ; le stockage des données via des services en nuage (OMPI et ONUSIDA) ; la traduction (OMPI et UNESCO) ; la passation des marchés (HCR) ; les services de laboratoire et d'inspection (UNICEF) ; les services de gestion et de sécurité des camps (UNOPS) ; et les services de conseil sur les TIC et les demandes d'enregistrement de la propriété intellectuelle (OMPI).

231. Les organisations ont reconnu que, s'ils ne pouvaient pas être totalement éliminés, les risques liés à l'externalisation pouvaient être réduits par une procédure d'évaluation, qui consistait à recenser les risques, à analyser leurs conséquences et, lorsque cela était nécessaire et possible, à mettre en évidence et à appliquer des stratégies visant à en atténuer l'incidence négative en réduisant la probabilité de leur apparition ou en diminuant les conséquences évitables par la planification, le suivi et d'autres actions appropriées. Dans la plupart d'entre elles, ces évaluations sont effectuées de manière ponctuelle (en fonction de l'étendue, du volume et de l'impact du service à externaliser), généralement par le service demandeur, sur la base de quelques conseils reçus à sa demande par le service des achats.

232. Parmi les mesures spécifiques d'évaluation des risques mises en place dans certaines organisations, on peut citer les suivantes :

- **FAO.** Bien qu'une politique et un registre des risques soient en place et que le bureau des achats fournisse des conseils et un soutien en matière d'évaluation et de gestion des risques, des évaluations ne sont pas effectuées de manière formelle pour toutes les activités d'approvisionnement ;
- **Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.** L'organisation a une politique générale en matière de risques couvrant la passation des marchés de services, assure tous les contrats pour atténuer les risques et tente de se conformer à la norme ISO 31000 (concernant une approche de gestion intégrée des risques), qui prend en compte toutes les composantes des risques – informatique, protection des données, financements, comptabilité, stocks, installations et planification des interventions d'urgence ;
- **FNUAP.** Les unités internes en charge des services externalisés prennent en compte les risques perçus et les stratégies d'atténuation dans leurs plans de gestion des risques institutionnels ;
- **HCR.** Pour les marchés complexes et de grande valeur, la Division de l'approvisionnement du siège procède à des évaluations des risques pour chaque opération d'achat, y compris en analysant et classant les risques et en mettant à jour les matrices des risques. En fonction des risques recensés, un plan d'atténuation est établi et communiqué au service demandeur pour qu'il en tienne compte. Cet exercice n'étant pas obligatoire, il est entrepris par les bureaux extérieurs sur une base volontaire et avec des méthodologies diverses ;
- **OIT.** L'identification et l'évaluation des risques sont effectuées en collaboration par le service demandeur et le service des achats, ce qui aboutit à l'élaboration de matrices des risques pour toutes les opérations de passation des marchés de plus de 50 000 dollars, avant la publication des dossiers d'invitation à soumissionner. Le bureau des achats a élaboré des orientations sur la réalisation d'évaluations des risques liés aux achats, et des plans d'atténuation des risques sont établis au cas par cas ;
- **ONU.** Les évaluations des risques sont prises en compte dans le cadre du plan de sélection des fournisseurs et une matrice des risques a été élaborée en 2014. Le

manuel des achats de l'organisation comprend un chapitre sur la gestion des risques ;

- **ONUDI.** Le manuel des achats contient un chapitre relatif à la gestion des risques, qui est actuellement étoffé et appliqué aux contrats d'externalisation complexes ;
- **ONUSIDA.** Si des évaluations des risques sont actuellement effectuées chaque année au niveau du plan de travail global des bureaux de pays et des départements et si la gestion des risques a été étendue aux domaines programmatiques en 2018, il n'est pas encore procédé à des évaluations des marchés individuels de grande valeur ou importants ;
- **PNUD.** L'organisation dispose d'un cadre d'atténuation des risques applicable à un large éventail de services externalisés. Lors de l'évaluation des risques, elle classe la probabilité que quelque chose se produise sur une échelle de 1 à 5 (5 correspondant à très probable et 1 à très improbable) et l'impact de l'événement sur une échelle de 1 à 5 (5 correspondant à un impact très élevé et 1 à un impact très faible). Elle évalue également les moyens d'éliminer, d'atténuer, de partager ou d'accepter un risque identifié ;
- **UIT.** Avant l'émission d'appels d'offres importants, une évaluation rudimentaire des risques est effectuée par le service demandeur et le service des achats et il y est fait référence dans le plan de sélection des fournisseurs ;
- **UNICEF.** En 2017, la Division de l'approvisionnement a mis en place une nouvelle procédure centralisée d'évaluation des fournisseurs pour tous les bureaux de l'UNICEF dans le monde, qui comprend une évaluation des risques liés à la situation financière du fournisseur ainsi qu'une analyse de toute question éthique concernant l'entreprise ;
- **UNRWA.** Si l'unité de l'approvisionnement évalue les risques commerciaux liés aux fournisseurs à plusieurs étapes de la procédure de passation des marchés, y répond et fournit des conseils, par exemple sur les critères de sélection des fournisseurs, les cautionnements de soumission et les garanties de bonne exécution, le service demandeur reste l'expert en la matière et analyse les risques lors de la planification des projets.

233. L'OMPI applique une bonne pratique puisque c'est elle qui semble avoir mis en place les mesures les plus systématiques, l'identification des risques liés aux achats, leur évaluation et la planification des mesures correctrices intervenant dans le cadre des opérations de planification biennales ou annuelles, y compris pour l'évaluation des risques associés aux fournisseurs potentiels. Tous les risques mis en évidence sont consignés dans le registre des risques institutionnels et des responsables sont désignés pour la gestion à la fois des risques et des mesures d'atténuation. En outre, les contrats critiques (ceux qui portent sur des biens ou des services sans lesquels les activités de l'OMPI seraient gravement perturbées) nécessitent l'élaboration d'un plan de continuité des activités par le responsable du programme concerné. Des évaluations sont effectuées sur les risques résiduels (c'est-à-dire ceux qui subsistent après les mesures d'atténuation) et l'organisation dispose d'un groupe de gestion des risques qui se réunit tous les trimestres pour examiner son portefeuille de risques. Les risques afférents à l'externalisation de activités de programme sont signalés à l'organe directeur et le rapport annuel de performance de l'organisation détaille l'évolution des risques et la manière dont ils peuvent nuire aux résultats des programmes.

234. **Une autre bonne pratique en matière d'évaluation et de gestion des risques est celle du FMI, où, suite à la conclusion d'un audit interne selon laquelle un problème majeur peut se poser si le Fonds ne recense pas de manière proactive les risques associés aux fournisseurs de services externalisés, l'unité de passation de marchés a élaboré un cadre de gestion des risques liés aux tiers en 2018. Le cadre évalue huit types de risques, à savoir : les risques financiers, les risques relatifs à la sécurité de l'information et à la continuité des activités, les risques d'approvisionnement, les risques juridiques, les risques de réputation, les risques interfonctionnels et les risques relatifs aux ressources humaines.** De janvier à juin 2019, six projets ayant un impact

institutionnel et se trouvant à différentes étapes de la procédure de passation des marchés ont fait l'objet de vérifications préliminaires eu égard au cadre de gestion des risques tiers.

235. Le Fonds a souligné que l'utilisation d'un tel cadre présentait les avantages suivants :

- Identification précise des tierces parties avec lesquelles le FMI traite ;
- Classement des services en fonction des risques et mise en évidence des services critiques ;
- Segmentation complète par niveaux des risques liés aux tiers et recensement des tierces parties ;
- Approche fondée sur le risque du contrôle continu après la signature du contrat ;
- Meilleure définition des rôles et responsabilités des différentes lignes de défense et des fonctions de surveillance des risques ;
- Alignement des pratiques-cadres sur les activités de passation des marchés ;
- Plus grande conformité des mesures d'atténuation avec les clauses contractuelles ;
- Utilisation potentiellement plus importante de la technologie pour gérer les tierces parties ;
- Plus grande cohérence des pratiques à l'échelle de l'organisation concernant le traitement des tierces parties ;
- Meilleure compréhension de la dépendance vis-à-vis des tierces parties et des sous-traitants ;
- Approche durable de la passation des marchés, permettant une vue d'ensemble des principales tierces parties, des risques essentiels et des questions connexes.

236. Le bureau des achats du FMI a estimé que, dans l'idéal, les évaluations des risques devaient être menées par une entité externe, afin d'éviter les retards et les conflits d'intérêts pouvant accompagner la prise en charge de cette tâche par un gestionnaire de marchés (par exemple, la pression exercée par le chargé de projet pour faire avancer celui-ci). En outre, comme le FMI ne peut pas procéder à un examen des risques pour tous les projets, il élaborera un modèle pour faciliter le choix des risques à examiner pour chaque type de projet (par exemple, il est plus justifié de tenir compte des huit types de risque dans le cas des projets de haute visibilité).

237. La Banque mondiale, qui externalise chaque année des activités représentant 2 milliards de dollars à plus de 30 000 fournisseurs, a mis au point un cadre d'évaluation des risques liés aux fournisseurs afin d'établir une relation plus structurée et plus prévisible avec eux. Ce cadre comporte trois volets principaux, à savoir l'évaluation et l'identification des risques, les mesures d'atténuation et le suivi, et porte sur cinq types de risques (tous les autres types de risques étant considérés comme des risques faibles), à savoir : a) les risques de confidentialité ; b) les risques pour les processus métier critiques ; c) les risques pour la sécurité ; d) les risques de l'intervention dans des territoires difficiles ; et e) les risques liés à la présence de personnel du fournisseur dans les locaux. Pour déterminer si le service externalisé présente des risques, le gestionnaire de marchés doit répondre à un questionnaire d'évaluation comportant de 5 à 15 questions, ces réponses étant ensuite notées par le service des achats central. Le service en question se voit attribuer une note de risque située entre un (faible) et quatre (élevé). Si l'évaluation met en évidence ne serait-ce qu'un seul des cinq risques, des mesures d'atténuation sont élaborées par des spécialistes de la passation des marchés et des experts internes de la question et communiquées au gestionnaire de marchés. Plus la note de risque est élevée, plus ce dernier devra prévoir avec le fournisseur des mesures correctives.

238. Si l'Inspecteur se félicite des mesures d'évaluation des risques présentées par les organisations, il est clair que le niveau de technicité de ces évaluations varie considérablement d'une organisation à l'autre et que les évaluations ne sont pas effectuées de manière uniforme pour toutes les activités d'externalisation, ce qui représente une occasion perdue pour les organisations de réduire leurs passifs éventuels. Pour remédier à

cette déficience, l'Inspecteur estime que l'application de la recommandation suivante, qui complète la recommandation 7 figurant dans le document JIU/REP/2014/9, permettra d'améliorer l'efficacité des opérations des organisations, grâce à la mise en évidence et à l'atténuation des risques qui pourraient autrement entraîner des pertes financières et nuire à la continuité des activités.

Recommandation 5

Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies devraient donner pour instruction à tous les gestionnaires de leur entité de veiller à ce que, à partir de la fin de 2021, les services stratégiques, sensibles ou de grande valeur relevant de leur responsabilité qui sont obtenus de prestataires privés fassent l'objet d'un examen périodique comprenant une évaluation des risques, afin qu'il soit possible de vérifier si des mesures appropriées de gestion des risques ont été élaborées par les organes concernés de chaque entité.

VII. Améliorer la sélection des fournisseurs et la gestion après attribution des marchés de services externalisés

239. Alors que dans le chapitre précédent, l'Inspecteur a passé en revue les mesures utiles concernant la réalisation des analyses coûts-avantages et des évaluations des risques indispensables pour parvenir à une décision sur l'opportunité d'externaliser, dans le présent chapitre, il expose les possibilités d'améliorer la gestion de l'externalisation au moyen de bonnes pratiques de sélection des fournisseurs et de gestion des marchés après attribution. Comme indiqué dans l'introduction, le présent rapport n'a pas pour objet d'examiner en profondeur les procédures et les dispositions relatives à la sélection des fournisseurs et à la gestion des contrats, ces questions ayant été longuement analysées dans des rapports antérieurs du CCI. Il s'agit plutôt ici de s'interroger, à un niveau plus général, sur l'existence de certaines dispositions clefs pour la gestion des marchés externalisés (voir fig. IX) et sur les bonnes pratiques correspondantes.

A. Procédure de sélection des fournisseurs

240. Une fois qu'une analyse coûts-avantages a été réalisée et qu'une décision d'externalisation a été prise, après une évaluation des risques pertinents, la procédure de sélection des fournisseurs devient essentielle pour garantir que la bonne partie, dotée des capacités nécessaires, est choisie pour conclure un arrangement contractuel définissant clairement les produits livrables, les normes de qualité et les délais. Comme l'indique la figure IX, 13 organisations ont confirmé qu'elles avaient établi des critères de sélection des fournisseurs pour l'externalisation et toutes sauf une ont appliqué ces critères de manière cohérente et régulière. Les organisations ont répondu que, même si ces critères dépendaient de la nature du service concerné, figuraient probablement parmi eux la méthode envisagée pour gérer les services, l'expertise ou l'expérience du soumissionnaire dans la fourniture des services requis, la qualité des accords de niveaux de services proposés (c'est-à-dire la granularité des indicateurs clefs de performance et des objectifs correspondants) et les pénalités potentielles.

241. S'agissant des dispositions spécifiques applicables à la sélection des fournisseurs dans le cas des services externalisés, toutes les organisations ont noté qu'étaient suivies les mêmes procédures que celles généralement applicables à la passation des marchés concurrentielle. L'objectif de la procédure de sélection étant toujours d'identifier le fournisseur dont l'offre représentait le meilleur rapport qualité-prix, les organisations ont répondu qu'en tant que bonne pratique, elles s'efforçaient régulièrement de s'assurer que les dispositions de base suivantes en matière de passation de marchés étaient respectées :

- Le processus d'évaluation était transparent, équitable, objectif et confidentiel et mené selon les critères et la méthodologie d'évaluation définis ;
- Les critères d'évaluation technique et financière et les pondérations de notation correspondantes établies lors de l'élaboration des plans de sélection des fournisseurs étaient clairement reflétés dans les dossiers d'invitation à soumissionner (demandes de propositions et cahier des charges) ;
- Les dossiers d'invitation à soumissionner décrivaient clairement les produits livrables et les indicateurs clefs de performance ;
- Le service demandeur, avec l'aide et les conseils des services chargés des achats et d'experts extérieurs, élaborait les dossiers d'invitation à soumissionner, jouait un rôle de chef de file dans l'évaluation des offres et documentait toutes les étapes ;
- Pour participer aux appels d'offres, les fournisseurs devaient généralement être enregistrés sur le Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies, remplir une déclaration obligatoire selon laquelle ils remplissaient les conditions d'admissibilité et certifier qu'ils respectaient le Code de conduite des fournisseurs des Nations Unies.

242. Au cours de l'examen, l'Inspecteur a mis en évidence les bonnes pratiques ci-dessous de plusieurs organisations en matière de sélection des fournisseurs de services externalisés, qui méritent d'être prises en considération et reproduites.

1. Établissement d'un document d'orientation

243. **Une pratique exemplaire de la Commission européenne avant toute procédure de passation des marchés dans le domaine de l'informatique et des communications (c'est-à-dire avant de définir le cahier des charges) consiste à demander au responsable du service et à son(sa) superviseur de rédiger et de présenter au comité des marchés publics pour les technologies de l'information (qui prend des décisions sur les questions stratégiques à long terme en matière de TIC) un document d'orientation expliquant les principes de l'invitation à soumissionner.** Le Conseil d'administration décide alors si la passation des marchés correspond à l'orientation stratégique que l'organisation veut prendre et si les mécanismes décrits sont conformes à cette orientation. Ce document est approuvé six mois avant la publication d'un appel d'offres.

2. Présélection des soumissionnaires

244. **Plusieurs organisations appliquent une procédure de qualification, dans le cadre de laquelle les dossiers d'invitation à soumissionner ne sont envoyés, et des offres ne sont reçues, que des fournisseurs qui sont en mesure de répondre aux conditions de base imposées pour le marché concerné.** Ces conditions s'appliquent lorsque certains services : sont achetés régulièrement (par exemple au titre d'accords à long terme) ; sont complexes ou spécialisés ; la passation des marchés les concernant comporte un degré élevé de risque (c'est le cas, par exemple, des équipements et services de sécurité et de sûreté) ; ou sont assortis de prescriptions techniques très spécifiques et facilement mesurables (par exemple, certification par une institution ou une autorité technique, production ou capacité d'un niveau avéré, ou un minimum d'années d'expérience pertinente).

3. Réalisation d'études de marché

245. **Qu'il s'agisse d'externaliser pour la première fois un service ou de lancer de nouveaux appels d'offres pour des services déjà externalisés, la réalisation d'une étude de marché est essentielle pour s'assurer que les cahiers des charges sont en phase avec les dernières innovations du marché à même de favoriser l'efficacité organisationnelle.** Une telle tâche doit nécessairement et de manière proactive être à la charge du service demandeur, qui est l'entité la mieux placée au sein de l'organisation pour comprendre ses propres besoins particuliers.

246. Le Fonds mondial, qui dépense des milliards de dollars par an pour l'achat de produits pharmaceutiques, a estimé qu'essayer de comprendre la dynamique du marché pour l'achat de certains types de produits pharmaceutiques constituait une bonne pratique. A-t-il acheté le bon produit, de la bonne qualité et au bon prix ? Comment pouvait-il contrôler la valeur ? Quels étaient les principaux moteurs du marché ? Dans cette optique, il organise des réunions avec différents acheteurs et fournisseurs afin de comprendre les tendances du marché, les préoccupations des fournisseurs et les facteurs entrant en jeu. De même, plusieurs autres organisations font appel à des compétences externes pour réaliser des études de marché, comme indiqué au point suivant.

247. La Banque mondiale est allée encore plus loin en créant, au sein de son propre service des achats, une fonction de veille économique et d'étude de marché, qui s'intéresse à la gestion des connaissances et à l'utilisation efficace des outils technologiques, ce qui permet d'intégrer les informations les plus récentes dans la relation contractuelle avec les fournisseurs. Grâce aux études de marché, la Banque est informée des bons prix qui doivent être intégrés dans un appel d'offres.

248. La Banque mondiale a également développé des « stratégies par catégorie », pour regrouper tous les éléments pertinents des technologies de l'information qu'elle utilise déjà (matériel, logiciel et nuage) et ses besoins en matière de TIC pour les cinq à dix prochaines

années et entreprendre des études de marché pour évaluer le(s) type(s) de technologie à envisager pour répondre à ces besoins. Il s'agit d'une approche axée sur les résultats. La stratégie par catégorie associe une analyse interne proactive et globale (des besoins existants et futurs) et une analyse externe (étude de marché) et les compare pour voir où se situent les opportunités et comment en tirer parti. Le résultat s'inscrit dans une perspective de long terme, revêt un caractère proactif et est lié à la stratégie globale de l'organisation. Pour déterminer s'il vaut mieux faire en interne ou acheter, le comité des processus métier intègre la stratégie par catégorie dans sa stratégie décisionnelle.

4. Recours à des experts extérieurs

249. **Pour les services hautement spécialisés pour lesquels les connaissances et l'expertise internes font défaut, plusieurs organisations ont recours à des experts extérieurs pour réaliser des études de marché, rédiger les mandats ou les cahiers des charges, élaborer des critères d'évaluation et des indicateurs clefs de performance pour les dossiers d'invitation à soumissionner et fournir des conseils et des orientations pour l'évaluation des offres.** Par exemple, s'agissant de l'externalisation de l'entreposage automatisé, l'ONU et l'UNICEF ont fait appel à des sociétés de conseil connaissant bien le service pour élaborer des critères d'évaluation pertinents, procéder à des évaluations techniques et formuler des recommandations. Lors de l'acquisition de nouveaux services TIC, la Commission européenne fait appel à des consultants pour étudier le marché et proposer des options assorties de spécifications techniques pertinentes. Lors du renouvellement des contrats TIC, elle consulte plusieurs fournisseurs sur les innovations du marché afin d'adapter et de définir les critères d'évaluation technique qui serviront à faire un choix entre eux.

5. Tester les fournisseurs

250. **Plusieurs organisations appliquent une bonne pratique consistant à tester les fournisseurs potentiels avant de les sélectionner pour déterminer leur savoir-faire concernant les composantes du service à fournir.** Par exemple, une fois que les entreprises ont soumis les offres techniques et commerciales, l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire teste tous les soumissionnaires en leur demandant d'effectuer certaines tâches typiques prévues au contrat. Les soumissionnaires sont ensuite notés et peuvent être disqualifiés en cas d'échec.

6. Tester les services

251. **Certaines organisations testent également les services offerts par les fournisseurs dans le cadre de la procédure de sélection.** Par exemple, lorsque l'UNOPS a lancé un appel d'offres pour un système de gestion de l'apprentissage, cinq plateformes sur 500 répondaient à ses exigences. Ces cinq plateformes ont été testées par 20 à 25 membres du personnel de l'UNOPS pour déterminer leur convivialité, c'est-à-dire la possibilité de les utiliser de manière indépendante, sans qu'il soit nécessaire d'appliquer des consignes ou de suivre une formation. Pour tester les logiciels, il a été fait appel à la fois à des apprenants (utilisateurs de cours réguliers), à des d'instructeurs (personnes qui coordonnent ou dispensent un cours) et des coordonnateurs et superviseurs de l'apprentissage. Bien que cette façon de procéder prenne du temps, l'UNOPS doit faire le bon choix, car il s'agit du seul outil d'apprentissage qu'il utilisera, et changer de fournisseur à un stade ultérieur sera coûteux.

7. Peser le pour et le contre de l'externalisation vers des indépendant(e)s au lieu d'entreprises

252. **Les organisations ont fait remarquer que la décision de sous-traiter à des indépendant(e)s ou à des entreprises devait être prise en fonction de la nature du service et de la capacité interne.** Par exemple, pour les services de traduction, plusieurs organisations ont constaté que la qualité fournie par les indépendant(e)s était supérieure à celle des entreprises de traduction, ce qui a été attribué au fait que la plupart des traducteurs(rices) indépendant(e)s avaient une relation de longue date avec l'organisation et connaissaient bien la terminologie et les concepts qui lui étaient propres, alors que

l'organisation avait déjà pu évaluer la qualité du produit que le(la) traducteur(rice) indépendante était à même de fournir. Les entreprises de traduction, de leur côté, lorsqu'elles soumissionnaient pour des contrats, présentaient généralement les profils de leurs traducteurs les plus expérimentés. Mais, une fois le contrat attribué, l'organisation n'avait aucun contrôle sur l'expérience du(de la) traducteur(rice) à qui l'entreprise confiait le travail. En outre, les entreprises de traduction coûtaient généralement à l'organisation de 20 à 25 % de plus qu'un(e) traducteur(rice) indépendant(e).

253. Les mêmes considérations s'appliquaient aux services d'interprétation, les organisations notant que, pour les interprètes indépendant(e)s, elles avaient en plus l'assurance que conférait l'appartenance de la plupart d'entre eux à l'Association internationale des interprètes de conférence – qui était conditionnée à plusieurs années d'expérience ainsi qu'à des références de membres expérimentés. Les petites organisations, en revanche, qui n'avaient que peu ou pas de personnel interne pour remplir une fonction avaient exprimé leur préférence pour l'externalisation vers une entreprise, qui était mieux équipée pour répondre aux besoins immédiats ou urgents d'appui technique et de continuité des activités qu'un prestataire indépendant. C'est pour cette raison que l'UPU, qui ne disposait que d'un personnel TIC interne limité, a choisi d'externaliser à une entreprise et non à un professionnel TIC indépendant.

8. Utilisation des informations en retour fournies par les utilisateurs

254. **Lorsque les contrats arrivent à échéance et doivent être renouvelés, les organisations doivent recueillir et analyser les commentaires des utilisateurs afin d'évaluer la performance des fournisseurs, de mieux cerner les besoins et d'ajuster les produits livrables pour les futurs contrats.** Par exemple, dans le cas des services TIC, la BID et l'OMT recueillent les réactions des utilisateurs finals au moyen d'enquêtes de satisfaction auprès des clients et d'ateliers et en tiennent compte dans la préparation des appels d'offres et les décisions d'attribution des marchés.

9. Soutien structuré aux bureaux extérieurs

255. Le bureau des achats de la Banque mondiale a mis au point des modèles de mandat pour les achats non complexes et de faible valeur, que les bureaux de pays sont incités à utiliser. Pour la plupart des services externalisés, il encourage les bureaux de pays à engager des consultants juridiques locaux pour mieux comprendre le droit du travail local, les restrictions, les mesures de rotation obligatoire et les risques liés au coemploi (risque créé lorsque le personnel du fournisseur assure les services sur place mais rend compte à des superviseurs externes). Pour tout achat supérieur à 50 000 dollars, l'équipe des achats du siège examine et commente les mandats et évalue les aspects juridiques, tandis que l'évaluation technique et financière est effectuée par le bureau de pays.

10. Recours à des parties neutres pour renforcer l'indépendance dans la notation des offres

256. L'OCDE exige un minimum de trois personnes dans le panel de sélection pour toute activité de passation des marchés, chacune d'entre elles devant procéder à une notation indépendante. Elle recommande parfois que l'un des membres du panel vienne d'un autre service que le service demandeur, afin d'avoir un point de vue indépendant. Cependant, cette option pose parfois problème, car la personne concernée peut ne pas avoir les connaissances techniques requises pour évaluer l'offre.

11. Mise au point d'indicateurs clefs de performance pertinents

257. **Pour assurer une gestion efficace des contrats, il est essentiel d'élaborer des indicateurs de performance pratiques et significatifs qui soient spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et limités dans le temps eu égard à la période initiale du contrat.** Dans cette optique, il faut s'assurer de pouvoir faire appel à des experts ayant une connaissance suffisamment approfondie du service pour élaborer des indicateurs à inclure dans les dossiers d'invitation à soumissionner. Une évaluation minutieuse de la pertinence des indicateurs est aussi indispensable, car de nombreuses organisations ont déploré le fait que les contrats contenaient souvent beaucoup d'indicateurs absurdes ou

ambitieux qui ne pouvaient pas être contrôlés ou mesurés de manière réaliste, qui n'apportaient que peu ou pas de valeur ajoutée et qui imposaient en outre de lourdes charges administratives au gestionnaire de marchés. La Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a suivi une bonne pratique en créant en 2018 un poste dont le titulaire devait se consacrer à la mise au point d'indicateurs de performance pour les contrats de services en général, tandis que l'OCDE et l'UNESCO ont engagé des experts sur le marché de l'électricité et de la gestion des installations pour mettre au point des indicateurs de performance mesurables pour ces services. L'ONU compare les indicateurs à ceux figurant dans d'autres contrats existants et a signalé que, si certains des indicateurs pouvaient paraître mécaniques, ils répondaient en fait aux préoccupations du département juridique de l'organisation, qui avait demandé l'élimination de toute subjectivité dans les contrats.

12. Assurer l'équilibre entre les critères de qualité et de coût

258. Plusieurs organisations ont noté que, dans le cadre du processus de sélection des fournisseurs, de nombreux soumissionnaires avaient proposé un prix d'offre bien inférieur à celui des concurrents. Les organisations savaient par expérience qu'il ne serait pas possible de fournir des services de la qualité requise à ce niveau de prix. La plupart d'entre elles remédiaient à ce problème en définissant des pondérations pour les critères techniques (qualité) et les critères financiers (coût) lors de l'évaluation des offres. De nombreux gestionnaires de marchés ont souligné que les critères techniques devaient, en tant que minimum absolu, se voir attribuer la même pondération que les critères financiers (c'est-à-dire 50-50) et, dans l'idéal, avoir un poids plus élevé. En tant que bonne pratique, l'OCDE attribue généralement un poids de 70 % aux critères techniques et un poids de 30 % aux critères financiers pour éliminer les fournisseurs ne répondant pas aux conditions requises.

13. Adapter la durée du contrat à la nature du service externalisé

259. Si la durée des contrats externalisés varie d'une organisation à l'autre et, parfois, d'un service à l'autre, la plupart des organisations ont tendance à fixer un délai maximum pour les contrats de service, y compris les accords à long terme. Ceux-ci ont, prorogations comprises, une durée de trois ans à cinq ans maximum. Lorsque la durée maximale est de trois ans, les contrats sont généralement d'un an, renouvelables chaque deux fois pour une année supplémentaire au plus (1+1+1). Certains gestionnaires de marchés ont fait remarquer que cette formule était utile pour maintenir les fournisseurs vigilants et réactifs. Lorsque la durée maximale est de cinq ans, les contrats sont généralement de trois ans, renouvelables deux fois pour une année supplémentaire au plus (3+1+1). Les gestionnaires de marchés ont fait observer que de tels arrangements assuraient les fournisseurs d'une certaine stabilité financière et leur donnaient le temps nécessaire pour investir dans l'innovation.

260. Lorsque les particularités du service le justifient, certaines organisations ont des dispositions qui permettent des prorogations au-delà du délai standard, ce qui est une bonne pratique. Par exemple, au PNUD, l'unité centrale des achats aide les bureaux à favoriser ex ante la conclusion d'accords à long terme d'une durée supérieure à la durée normale de trois ans. Des exceptions sont justifiées lorsque les coûts de démarrage sont importants (par exemple, le fournisseur doit mettre au point une technologie coûteuse pour le PNUD et les coûts doivent être amortis sur plusieurs années), lorsque la procédure d'appel d'offres prend beaucoup de temps (par exemple, de neuf mois à un an pour la gestion du fret et des voyages aériens) ou lorsque les services proviennent d'un marché monopolistique et sont censés rester inchangés (par exemple, la suite Microsoft Office pour les services de traitement de texte). À l'UNOPS, tout dépassement au-delà de cinq ans de la durée d'un contrat doit être indiqué et justifié dans le plan d'activité et il doit être approuvé au préalable par le directeur du Groupe des achats. À l'UNICEF, les accords à long terme prévoient la possibilité d'une prolongation pour une période supplémentaire au-delà de la durée initiale du contrat, à condition que la performance du fournisseur ait été satisfaisante et que les prix soient examinés et jugés compétitifs au moment de la prorogation.

261. Pour normaliser les procédures d'octroi de dérogations, le FMI a défini, en tant que meilleure pratique, les cinq critères suivants pour justifier la reconductibilité des contrats TIC (qui ne sont pas assujettis à l'obligation d'une durée standard de 3+1+1 ans). Si un contrat remplit deux des conditions suivantes, il peut être considéré comme reconductible : a) il couvre plusieurs secteurs d'activité ; b) le coût initial d'acquisition, plus le coût de la mise en œuvre et de l'adaptation ultérieure sur cinq ans, dépassent 2 millions de dollars ; c) du fait de l'absence de substituts, le déploiement d'un substitut possible et l'adoption de la technologie correspondante prendraient plus de deux ans ; d) l'analyse montre que, malgré un plan de transition, mettre en œuvre une solution de remplacement risque de se traduire par un délai de récupération supérieur à un niveau acceptable prédéterminé, avec une incidence négative sur l'activité ; et e) le maintien de la validité du contrat est une obligation réglementaire.

262. La Banque mondiale a noté que, compte tenu de la nécessité de conclure des contrats à long terme pour certains services, tous les contrats comportaient une clause de résiliation discrétionnaire qui permettait à la Banque de mettre fin à un contrat avec un fournisseur avec un préavis de soixante jours. Il s'agit d'une bonne option de repli qui permet à la Banque de signer des contrats pour une durée de six ans au lieu de la durée habituelle 3+1+1.

263. De nombreuses organisations ont également fait remarquer que, pour les services hautement individualisés qui impliquaient des dépenses initiales de mise au point importantes (par exemple, les progiciels de gestion intégrés), pour les services pour lesquels la transition d'un fournisseur à un autre prenait beaucoup de temps (par exemple, les centres de données TIC) ou était compliquée (par exemple, le stockage en nuage externalisé) et pour les services très sensibles (par exemple, la sécurité armée) ou pour lesquels le nombre de prestataires était limité (par exemple, les services d'aviation dans les zones de crise humanitaire et de conflit), le respect des délais maximums de référence était un impératif à la fois peu commode et inefficace, car le temps et les ressources investis pendant plusieurs mois uniquement pour s'approvisionner auprès du même fournisseur faisaient de la procédure d'appel d'offres une formalité inutile répondant à un souci de conformité plutôt qu'une nécessité pratique.

264. L'Inspecteur estime que ces préoccupations sont fondées et se félicite de la recherche de la flexibilité pour la prorogation des contrats au-delà des délais habituels. Toutefois, toute prorogation doit être limitée dans le temps, en fixant une durée maximale, afin d'éviter la monopolisation par la même entreprise et de tenir compte du fait que presque tous les marchés peuvent évoluer et évoluent effectivement au fil du temps. La mise en œuvre de la recommandation ci-après doit permettre d'améliorer l'efficacité des pratiques d'externalisation, en réduisant le temps et les ressources consacrés à des procédures d'appel d'offres inutiles.

Recommandation 6

Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies devraient charger les services concernés de définir les critères à respecter pour que des contrats de services externalisés puissent être prolongés au-delà des délais normaux et de présenter ces critères à l'instance décisionnelle compétente pour adoption et incorporation dans les documents directifs d'ici à la fin de 2021.

14. Encourager la participation des petits et moyens fournisseurs

265. Au cours des entretiens, les gestionnaires de marchés de plusieurs organisations participantes ont noté que les soumissionnaires choisis étaient chaque année les deux ou quatre mêmes grandes entreprises qui occupaient une position dominante dans plusieurs secteurs. Ils ont noté que, souvent, il y avait de nouveaux acteurs plus petits sur le marché, qui avaient acquis une solide réputation grâce à des pratiques innovantes et efficaces et à l'utilisation de technologies de pointe. Toutefois, ces entreprises étaient exclues des procédures d'appel d'offres car leur chiffre d'affaires annuel n'atteignait pas le seuil minimum stipulé dans les dossiers d'invitation à soumissionner. Ces restrictions limitaient

la capacité des organisations de sélectionner le fournisseur le plus approprié, en particulier dans les régions et les lieux d'affectation hors siège où les marchés pouvaient être sensiblement moins développés que dans les villes sièges.

266. La Commission européenne s'est efforcée de remédier expressément à ce problème en adoptant une déclaration politique visant à donner l'espace nécessaire aux petites et moyennes entreprises pour qu'elles puissent livrer une concurrence efficace et éviter ainsi le scénario où tous les contrats sont attribués à la même grande entreprise ou à un petit nombre de grandes entreprises. De concert avec l'UNOPS, elle poursuit cet objectif en divisant les marchés en petits lots pour permettre aux petites et moyennes entreprises d'être compétitives. La Commission fixe également des seuils réalisables pour les critères de qualification, en exigeant par exemple que les soumissionnaires aient un chiffre d'affaires annuel qui n'est que le double de la valeur du contrat. Avec l'ONU, elle permet également aux entreprises de former un consortium et de soumissionner ensemble. L'UNOPS a la possibilité de limiter la concurrence – lorsque cela se justifie – aux micro, petites et moyennes entreprises. Il organise également des « forums des possibilités » dans des pays ciblés afin de rencontrer des acheteurs potentiels et de renforcer la diversité des fournisseurs, en mettant l'accent sur les micro, petites et moyennes entreprises et les entreprises traditionnellement défavorisées telles que celles appartenant à des femmes.

267. Tout en reconnaissant que les dispositions susmentionnées, notamment celles concernant le chiffre d'affaires, peuvent ne pas être pratiques pour des services externalisés très sensibles tels que la sécurité, pour lesquels les organisations ne peuvent pas se permettre une interruption de services en raison de l'insolvabilité financière d'un prestataire en plein milieu d'un contrat, l'Inspecteur est d'avis qu'elles peuvent et doivent être reproduites pour la plupart des services externalisés non sensibles. En outre, la décision d'examiner un projet de consortium et le choix du type contrat à signer avec les fournisseurs faisant partie de ce consortium relèvent de chaque organisation, qui se détermine au cas par cas, eu égard aux exigences opérationnelles de chaque activité d'achat et en tenant compte des risques, y compris juridiques, d'un tel arrangement.

268. Lorsqu'elles autorisent les consortiums, les organisations doivent s'assurer que : a) le contrat à conclure avec les fournisseurs retenus lie et est opposable à tous les membres d'un tel consortium ; b) le champ d'application et les responsabilités de chacune des entités participant au consortium sont clairement définis dans le contrat ; c) chacun des fournisseurs est solidairement responsable des actes et omissions des autres partenaires du consortium ; et d) tous les membres du consortium ont les capacités financières, managériales et opérationnelles nécessaires pour conclure et exécuter le contrat.

269. Afin d'élargir la marge de manœuvre dont disposent les entités des Nations Unies pour sélectionner les petits et moyens fournisseurs, **leurs chefs de secrétariat devraient, à titre de bonne pratique, charger les bureaux compétents d'examiner et de modifier, le cas échéant, les politiques et procédures afin que les dispositions suivantes soient dûment incorporées dans les procédures d'appel d'offres : a) lorsqu'il existe des seuils de chiffre d'affaires annuel minimum pour qu'un fournisseur puisse soumissionner pour un contrat, ces seuils devraient être fondés sur les normes du secteur et modifiés pour tenir compte du contexte du marché ; b) les fournisseurs devraient, dans le respect des obligations et des garanties légales, être autorisés à former un consortium et à soumissionner ensemble en tant qu'entité unique ; et c) lorsque cela est possible et pratique, les offres peuvent être divisées en lots pour permettre aux petits fournisseurs de concourir.**

B. Gestion des marchés après attribution

270. La gestion et l'administration des marchés après attribution supposent le contrôle et la gestion continues de la performance du fournisseur et du respect des obligations prévues au contrat. Il s'agit de veiller à ce que les parties au contrat remplissent leurs obligations contractuelles et à ce que l'utilisateur final reçoive des biens ou des services de la qualité requise dans les délais et les limites du budget. Le contrôle du fournisseur et l'évaluation de sa performance (pour déterminer s'il respecte les engagements contractuels concernant la

qualité, la livraison, les délais, le renouvellement du contrat, la participation du fournisseur à la transition et la gestion des informations et des connaissances) des éléments clefs de la gestion des marchés après attribution.

271. Comme indiqué dans la figure IX, concernant l'existence et l'application des principales dispositions relatives à la gestion des marchés après attribution dans les organisations participantes (voir annexe IX pour la liste des entités) :

- Treize à 14 organisations ont répondu par l'affirmative à la question de savoir si des procédures de contrôle des contrats, d'évaluation des performances et des critères de reconduction des contrats étaient en place pour les services externalisés, 11 à 12 confirmant que les procédures étaient respectées et que les critères étaient appliqués de manière cohérente et régulière ;
- Douze organisations disposaient d'un répertoire électronique centralisé pour tous les contrats de services externalisés ;
- Dix organisations disposaient d'une base de données ou d'un fichier d'entités auxquelles elles pouvaient sous-traiter différents services et activités, avec un classement des performances et une méthode de « radiation » ;
- Seules trois organisations tenaient un registre ou un journal des enseignements tirés de leur expérience en matière d'externalisation.

272. Toutes les organisations ont confirmé que les procédures et les critères de gestion des marchés après attribution pour les services externalisés étaient les mêmes que pour les autres activités de passation des marchés et qu'elles s'attachaient à assurer que :

- Le service demandeur assumait la responsabilité principale de la gestion des marchés après attribution, avec le soutien et les conseils du service des achats ;
- Le contrôle des fournisseurs était effectué en fonction des critères convenus de mesure de la performance, décrits dans les dossiers d'invitation à soumissionner et le contrat final. Il s'agissait notamment de s'assurer que les écarts par rapport au contrat initial étaient justifiés et que le contrat était modifié pour tenir compte des changements convenus dans la portée initiale des travaux ;
- Des évaluations de la performance étaient obligatoirement effectuées pour tous les contrats de services, soit à l'achèvement des services fournis, soit sur une base périodique déterminée, afin de vérifier si les services étaient fournis conformément aux calendriers contractuels, s'il était répondu aux demandes en temps utile, si les conditions contractuelles étaient respectées, si les dispositions en matière de garantie étaient respectées et si la qualité des services fournis était conforme aux principaux indicateurs de performance ;
- Les modifications ou prolongations de contrats étaient précédées de la réalisation d'une évaluation de la performance des fournisseurs, d'une analyse coûts-avantages actualisée et d'une étude des conditions du marché et accompagnées de documents de garantie réédités ou modifiés.

273. Grâce à des entretiens avec des organisations et à des recherches documentaires internes, l'Inspecteur a mis en évidence plusieurs pratiques utiles dans le domaine de la gestion des marchés après attribution pour les services externalisés, à l'intention des organisations, comme indiqué ci-dessous.

1. Établir des relations stratégiques avec les fournisseurs

274. La Banque mondiale a souligné que les études de cas avaient montré que 70 à 80 % de la valeur de la coopération entre les fournisseurs et leurs clients se situaient dans la phase postcontractuelle, en raison des solutions innovantes que les fournisseurs pouvaient introduire dans une relation grâce à une coopération plus stratégique. La Banque a donc cherché à tirer parti de cette valeur inexploitée au moyen d'une gestion rigoureuse de la coopération avec les fournisseurs, en considérant la procédure d'appel d'offres comme une simple « demande en mariage » et le contrat comme une simple « date de mariage », alors que la relation avec le fournisseur était le « mariage » lui-même, et la manière dont

l'organisation cultivait cette relation déterminait si le mariage allait durer. Dans le même ordre d'idées, les responsables des achats d'une organisation ont déploré que, lors des procédures de sélection, les entités des Nations Unies ne mettaient pas suffisamment l'accent sur ce que les soumissionnaires proposaient de fournir – une approche qui étouffait l'innovation et la créativité et qui avait pour conséquence de perpétuer le recours aux mêmes fournisseurs établis. Si les entités des Nations Unies ont sans doute tout à gagner d'une coopération plus stratégique, des garanties devraient être mises en place pour s'assurer que cette coopération n'enfreint pas les règles et règlements de l'organisation en matière de gestion des contrats.

2. Développer des outils pour le suivi des marchés en temps réel

275. **Plusieurs organisations ont mis au point des outils en ligne permettant de suivre les marchés en temps réel afin d'accroître l'efficacité et de réduire les retards.** Par exemple, pour les services d'expédition de fret, l'UNICEF a établi un système électronique d'échange de données grâce auquel son progiciel de gestion intégré peut communiquer avec celui du fournisseur pour favoriser un meilleur partage des informations et rendre compte des indicateurs clefs de performance. Le module de gestion des contrats en ligne du PNUD, déployé en juin 2018, permet aux unités opérationnelles d'émettre des contrats et de publier des évaluations de performance par le biais du progiciel de gestion intégré et de recevoir des alertes sur les dates de livraison et d'expiration des contrats.

3. Prévoir des dispositions pour renégocier les conditions de base des contrats

276. Lorsque les organisations concluent des accords à long terme avec un fournisseur, les conditions qui pouvaient représenter le meilleur rapport qualité-prix au moment de l'émission du contrat peuvent devenir moins idéales si les prix du marché pour le produit changent de manière significative ou si de nouvelles technologies apparaissent en cours du contrat. Pour remédier à cette incertitude, le HCR, lorsqu'il lance des appels d'offres pour des services TIC, demande aux entreprises d'indiquer des prix pour chacune des cinq premières années du contrat et inclut des dispositions dans le contrat qui lui permettent de revoir et de renégocier les prix de base. C'est ce qui a été fait avec succès pour les services satellitaires externalisés, car le fournisseur savait que, s'il n'acceptait pas la renégociation, l'organisation lancerait un appel d'offres ouvert. Il était donc dans l'intérêt des deux parties de coopérer.

4. Introduire une courbe d'apprentissage pour les nouveaux fournisseurs

277. L'OMPI a établi une période d'essai d'un an pour les nouveaux fournisseurs externes de services de traduction, afin que, par le jeu d'une courbe d'apprentissage, la qualité évolue et s'améliore avec le temps. Les indicateurs clefs de performance et les objectifs escomptés sont donc dynamiques, reflétant un perfectionnement continu. Tous les traducteurs sont évalués une fois par mois, et ceux dont la performance est inférieure à un seuil de qualité de 80 % pendant trois mois consécutifs sont remplacés par des entreprises figurant sur la liste de réserve.

5. Adapter la fréquence du contrôle du fournisseur à la nature du service externalisé

278. **Les gestionnaires de marchés ont fait observer que le contrôle ne devait pas intervenir de manière uniforme pour tous les services et que sa fréquence devait dépendre de la nature, de la complexité et de la sensibilité du service.** Il peut s'agir d'un contrôle constant (par exemple, pour les services des gardes de sécurité), de contrôles quotidiens ponctuels ou de contrôles hebdomadaires plus approfondis (par exemple, pour les services de nettoyage). Les réunions avec les superviseurs du personnel externalisé sur site peuvent être hebdomadaires (par exemple, pour les marchés d'infrastructure complexes) ou mensuelles (par exemple, pour les services TIC), tandis que les réunions avec la direction du prestataire externe peuvent être mensuelles, trimestrielles (par exemple, pour la mise au point de logiciels), semestrielles (par exemple, pour les services de sécurité) ou annuelles. Les organisations ont également noté qu'il n'était pas inhabituel que les réunions soient plus fréquentes au début d'un contrat pendant la mise en route des activités afin de s'assurer que les attentes sont claires des deux côtés.

279. La présentation de rapports par les fournisseurs peut être mensuelle (par exemple, pour les services d'audit de projets, les voyages et la sécurité), trimestrielle (par exemple, pour la gestion des placements et les services de formation) ou annuelle (par exemple, soutien à la qualité des évaluations et services de médiation). Des réunions formelles d'évaluation des performances sont généralement organisées chaque année pour la plupart des services. En tant que bonne pratique, la Commission européenne répertorie tous les principaux points soulevés lors des réunions formelles et informelles dans des rapports de suivi.

6. Mettre en place plusieurs niveaux d'assurance qualité

280. Les organisations ont souligné la nécessité de mettre en place plusieurs niveaux d'assurance qualité pour les services externalisés afin de garantir la conformité du produit final avec les spécifications. Par exemple, à l'UNOPS, où tous les rapports d'audit sont rendus publics, un examinateur interne est affecté à chaque audit de projet externalisé pour procéder aux trois niveaux de vérification de l'assurance qualité avant la finalisation d'un rapport. Ces vérifications peuvent également être réalisées par des experts extérieurs qui peuvent avoir une plus grande expertise en la matière. Par exemple, tous les rapports d'évaluation finale approuvés par le PAM sont soumis à une évaluation de qualité a posteriori menée par une société externe, qui évalue le rapport eu égard aux normes de qualité de l'évaluation, y compris celles concernant la prise en compte des questions de genre et d'équité.

7. Établir plusieurs niveaux de contrôle des fournisseurs

281. **ONU-Femmes a recommandé de maintenir deux niveaux de contrôle pour la gestion des marchés. Le premier est celui du service demandeur qui contrôle la performance du fournisseur. Le second relève d'une fonction spécialisée dans la gestion des contrats (par exemple, le service des achats) qui supervise tous les contrats externalisés.** Ces deux niveaux de contrôle sont nécessaires car, lorsqu'une organisation envisage de recourir à l'externalisation, celle-ci concerne un volume d'activités donné avec des besoins, des paramètres et une portée bien définis. Cependant, une fois que l'organisation a conclu un accord, il se peut que les besoins soient plus importants que ceux qui avaient été initialement prévus, en particulier dans le cas de services très spécialisés, de sorte qu'un contrôle devient nécessaire pour s'assurer que le champ d'application et les paramètres de l'externalisation sont respectés.

8. Appliquer des clauses de dédommagement

282. **Selon la nature du service, de nombreux contrats prévoient que l'organisation reçoit un crédit (dédommagement) lorsqu'un objectif n'est pas atteint ou qu'un service n'est pas fourni au niveau convenu.** Par exemple, dans le cas des services de sécurité externalisés, si un agent de sécurité tombe malade et que le fournisseur n'est pas en mesure de mettre à disposition du personnel de remplacement, il doit créditer l'organisation pour les heures pendant lesquelles les services n'ont pas été fournis. À la Commission européenne, la Direction des opérations d'aide humanitaire reçoit des crédits en cas de non-disponibilité d'avions et de pilotes prévus dans les contrats-cadres avec des compagnies aériennes. Elle impose également des clauses de dédommagement aux fournisseurs qui ne présentent pas leur rapport dans les délais prescrits.

9. Établir et appliquer des clauses de résiliation anticipée

283. **Pour réduire les risques et les pertes, les organisations doivent nécessairement prévoir des clauses clairement applicables de résiliation pour exécution non satisfaisante, inexécution ou manquement à des obligations contractuelles.** Bien que de telles clauses soient intégrées dans la plupart des contrats d'externalisation de services, la résiliation ne constitue qu'un dernier recours. Elle est précédée d'une notification formelle de l'organisation au fournisseur, à qui il est demandé de remédier aux déficiences constatées et qui se voit attribuer un délai suffisant pour ce faire, toutes les étapes étant clairement documentées.

284. La Commission européenne dispose de procédures utiles pour la résiliation des contrats et peut procéder à des audits des fournisseurs dont la performance n'est pas satisfaisante. Ces audits peuvent entraîner la résiliation du contrat par un panel centralisé, qui applique à cette fin des critères objectifs normalisés, tout en prenant en compte des facteurs positifs tels que la collaboration du fournisseur lors des audits. En outre, des sanctions financières et des exclusions limitées dans le temps peuvent être imposées et rendues publiques sur le site Web de la Commission lorsque les accusations sont très graves. Le FIDA, en développant ses relations avec les fournisseurs de services de formation professionnelle, a pu incorporer dans les contrats des clauses qui lui permettent d'annuler des services sans pénalités financières jusqu'à trois semaines avant le début de la formation, ce qui est une bonne pratique. Mais les organisations ont indiqué que de telles clauses ne compensaient pas la perte de qualité et de temps, l'augmentation de la charge de travail du personnel interne et les risques pour la réputation.

10. Partager les enseignements tirés avec les fournisseurs

285. **Le partage des enseignements tirés d'une relation d'externalisation est essentiel pour remédier aux déficiences et éviter de répéter les mêmes erreurs à l'avenir.** Plusieurs bonnes pratiques existent à cet égard. Au PAM, pour les services externalisés d'appui à la qualité des évaluations, les informations en retour des bureaux de pays sont recueillies au moyen de formulaires. En outre, le Bureau de l'évaluation organise des ateliers au cours desquels les sociétés d'évaluation ont la possibilité de mieux appréhender les attentes du PAM et peuvent partager les enseignements sur ce qui a bien fonctionné et ce qui pourrait être mieux fait. Le HCR organise des ateliers de deux jours avec les quatre grands partenaires qui réalisent des services d'audit externalisés en son nom, afin d'échanger des vues sur les problèmes rencontrés, les enseignements tirés et les aspects qu'ils peuvent améliorer. Pour les services de traduction externalisés, l'UIT et l'OMT (par l'intermédiaire de son organe directeur) sollicitent le retour d'information des utilisateurs et des réunions de suivi sont organisées avec les fournisseurs pour partager les enseignements tirés. Pour la gestion externalisée des événements, le HCR filme l'événement, recueille les réactions des partenaires et des participants et passe en revue ces réactions avec l'entreprise, en mettant l'accent sur les questions qui doivent être résolues pour les événements futurs.

11. Définir clairement des dispositifs pour la transition entre fournisseurs

286. L'établissement de dispositifs de transition clairs entre les fournisseurs externes devient essentiel pour assurer la continuité des activités et un transfert de connaissances efficace, tant du fournisseur à l'organisation que d'un fournisseur à l'autre. Au cours des entretiens, de nombreux gestionnaires de marchés ont déploré la lourde charge que représentait pour eux le changement de fournisseur, car ils devaient tout expliquer à partir de zéro chaque fois qu'il y avait un nouveau fournisseur, et tous les fournisseurs ne pouvaient pas appréhender les exigences spécifiques des entités des Nations Unies. Les gestionnaires de marchés à l'ONU ont noté que la transition entre fournisseurs était un problème qui avait pour origine les principes de l'organisation en matière de ressources humaines, notamment l'impossibilité d'embaucher un remplaçant ne serait-ce qu'un jour avant le départ à la retraite d'un membre du personnel – un principe qui était également appliqué aux fournisseurs externes. Ils ont souligné que, pour une transition adéquate, une période de chevauchement entre le fournisseur entrant et le fournisseur sortant était essentielle.

287. Toutefois, le personnel expérimenté en matière de passation de marchés a souligné que rien ne permettait d'assurer avec certitude que toutes les connaissances étaient transférées, sauf une gestion très active des contrats et une discipline rigoureuse, c'est-à-dire la mise en place de mesures permettant de consigner et de comprendre les actions menées et la manière dont elles ont été menées, afin de se protéger contre une dépendance excessive à l'égard d'un fournisseur. Si les gestionnaires de marchés se plaignaient des coûts élevés du changement de fournisseur c'était en fait parce qu'ils n'avaient gardé aucune trace en interne des actions du fournisseur. Ils ont toutefois fait remarquer que des dispositions écrites détaillées dans les contrats concernant le passage de

témoin les aideraient à se sentir moins dépendants du fournisseur en place et à éviter des coûts imprévus de la transition.

288. Malgré les difficultés, les organisations ont mis en évidence quelques exemples utiles de transition réussie entre fournisseurs. Les conditions générales de l'UNICEF comprennent une clause de « fin de contrat » qui précise les responsabilités d'un contractant à la fin du contrat (par exemple, rendre à l'UNICEF toutes les informations confidentielles et toutes les données intellectuelles et protégées et aider une autre partie à poursuivre les services et tout travail inachevé). Pour les services d'approvisionnement en carburant dans les opérations de maintien de la paix, les fournisseurs sortants et entrants sont payés pendant une période de transition d'un mois. Des aspects tels que la contamination du site de ravitaillement sont pris en compte dans le cadre du processus de transfert. Lorsqu'elle a changé de fournisseur de services pour les publications numériques, l'OMI a préparé un plan de transition détaillé par étapes et a mis en place un système de sauvegarde pour la période de transition. Dans les deux cas, le contrat du fournisseur sortant comportait des dispositions l'obligeant à former le fournisseur entrant.

289. Bien que la qualité de la coopération dépende de la bonne volonté du fournisseur sortant, les organisations ont noté que les fournisseurs étaient généralement heureux de se conformer, car ils ne voulaient pas brûler les ponts avec l'organisation, en gardant à l'esprit qu'ils auraient la possibilité de soumissionner pour les futurs contrats. Le bureau du PNUD en Jordanie a noté que, lors des transitions entre fournisseurs, toutes les équipes concernées étaient réunies et le service des achats leur a expliqué pourquoi ils changeaient de fournisseur et quels étaient les avantages de ce changement. En outre, le prestataire de services a été amené à expliquer ce qu'il allait fournir.

290. À la lumière des discussions avec des centaines de gestionnaires de marchés dans l'ensemble du système des Nations Unies, il est apparu à l'Inspecteur que les services demandeurs étaient, le plus souvent, réticents face à la perspective d'une transition entre fournisseurs, principalement parce qu'ils n'avaient pas clairement réfléchi à la manière dont ils allaient gérer cette transition lorsqu'ils avaient décidé d'externaliser. Cette réticence conduisait, à son tour, à des situations où soit des connaissances importantes risquaient d'être perdues au moment de la transition, soit les gestionnaires de marchés se montraient plus enclins à maintenir le statu quo par crainte de perdre ces connaissances. Pour remédier à ce problème, l'Inspecteur propose la recommandation suivante qui, si elle est mise en œuvre, permettra d'améliorer l'efficacité, la transparence et la redevabilité dans les pratiques d'externalisation, en rendant nécessaire la définition des plans de transition entre fournisseurs et des responsabilités correspondantes.

Recommandation 7

Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies devraient donner pour instruction à tous les gestionnaires de leur entité de veiller à ce que, d'ici à la fin de 2021, chaque fois qu'il est décidé de demander à un prestataire privé de fournir des services ou des biens stratégiques, sensibles ou de grande valeur, le service demandeur élabore des lignes directrices claires et détaillées pour gérer la transition entre fournisseurs, y compris les dispositions d'appui technique requises, et s'assure que les dossiers d'invitation à soumissionner précisent bien la responsabilité du fournisseur en matière d'aide à la transition et de transfert de connaissances à l'entité et au fournisseur suivant.

VIII. Renforcer la coordination, les capacités et les dispositifs de contrôle dans le domaine de l'externalisation

291. Si les chapitres précédents ont permis de mettre en évidence les mesures requises pour améliorer les processus de prise de décisions et les activités de gestion concernant l'externalisation, le présent chapitre est consacré aux mesures à prendre pour renforcer les capacités, la coordination, la gouvernance et les contrôles au niveau interne dans ce domaine.

A. Renforcer la coordination et la gouvernance au niveau interne dans le domaine de l'externalisation

292. Comme il est apparu tout au long de l'examen, deux organes sont principalement impliqués à tous les stades de l'externalisation, à savoir le service des achats et le service demandeur. Des rôles spécifiques peuvent également être exercés par le comité des marchés, le service juridique, le bureau des ressources humaines, l'équipe dirigeante et les organes de représentation du personnel, comme indiqué ci-dessous.

293. **Comité des marchés.** Il s'agit d'un organe consultatif pouvant être situé au siège et au niveau local et dont la responsabilité est d'examiner et de conseiller les fonctionnaires concernés sur les questions de procédure découlant des projets de contrats dépassant les seuils monétaires établis. Son rôle est de s'assurer que les opérations de passation des marchés sont conformes au règlement financier et aux règles de gestion financière ainsi qu'aux politiques et aux principes de l'organisation et qu'elles sont équitables, compétitives et transparentes et offrent le meilleur rapport qualité-prix. Le comité examine également les incidences financières et juridiques d'un projet de contrat afin de protéger les intérêts de l'organisation.

294. **Service des achats.** Les rôles et responsabilités de ce service sont les suivants : assurer la maîtrise de la gestion de la fonction d'achat ; veiller à ce que la stratégie, les politiques, les systèmes et les procédures de passation des marchés soutiennent et encouragent la fourniture éthique, transparente, opportune et au meilleur rapport qualité-prix des services externalisés requis ; contribuer à la conduite des procédures d'appel d'offres (examen des dossiers d'invitation à soumissionner et négociation, rédaction et attribution des contrats) ; administrer les contrats (modification, prolongation ou clôture des contrats ; conservation des dossiers et gestion des instruments de sécurité) ; et prendre en charge les activités d'externalisation dépassant les limites des pouvoirs en matière d'achats directement délégués ou redélégués.

295. **Service demandeur.** Les rôles et responsabilités de ce service sont les suivants : rédiger un dossier de justification en vue de l'externalisation, notamment en réalisant une étude de marché, une analyse coûts-avantages et une évaluation des risques ; prendre à sa charge et approuver le budget du service externalisé ; élaborer les dossiers des invitations à soumissionner (portée des travaux, mandat et demande de proposition), y compris les prescriptions et les critères d'évaluation technique et financière ; mener la procédure d'appel d'offres, y compris l'évaluation technique des offres reçues de fournisseurs potentiels ; gérer et suivre les services externalisés exécutés par le fournisseur sous contrat et en rendre compte ; préparer et tenir à jour des plans de passation de marchés.

296. **Bureau des affaires juridiques.** Les rôles et responsabilités de ce bureau sont les suivants : établir et revoir les modèles de contrat ; fournir des conseils et des interprétations juridiques sur la rédaction et la négociation des contrats, les conditions contractuelles et toute réclamation et toute contestation émanant des contractants ; veiller à ce que les dispositions relatives aux privilèges et immunités soient intégrées de manière appropriée dans le contrat ; et examiner toute demande de modification des conditions générales du contrat.

297. **Bureau des ressources humaines.** Les rôles et responsabilités de ce bureau sont les suivants : réfléchir à la question de savoir si l'externalisation éventuelle des services peut

avoir une incidence négative sur l'emploi et le bien-être du personnel et donner des conseils à ce sujet ; évaluer le risque que les activités d'externalisation soient contraires aux règles, règlements et politiques en matière de ressources humaines ; et examiner les contrats de consultants pour s'assurer que les tâches visées ne peuvent pas être exécutées par le personnel interne.

298. **Équipe dirigeante.** Les rôles et responsabilités de l'équipe dirigeante sont les suivants : approuver la stratégie de l'organisation en matière de passation de marchés et d'externalisation ; approuver les plans de travail des départements organiques qui peuvent inclure des références à des plans d'externalisation anticipés ; examiner et approuver les recommandations pour l'attribution des marchés conformément aux pouvoirs délégués en matière de passation de marchés ; fournir des lignes directrices sur des questions spécifiques qui peuvent nécessiter des décisions ponctuelles non couvertes par le cadre réglementaire ; et dessiner une orientation stratégique pour l'externalisation, en tenant compte des lignes directrices des États membres.

299. **Organe de représentation du personnel.** Les rôles et responsabilités de l'organe de représentation du personnel consistent notamment à se faire l'écho des positions des membres du personnel sur les projets d'externalisation risquant d'avoir une incidence directe sur leurs droits et leurs intérêts.

300. Passer de la fourniture des services en interne à des accords avec des prestataires externes est un changement qui nécessite une coordination, une planification et une gestion minutieuses de la part des acteurs concernés afin de veiller à ce que la situation des plus touchés soit prise en compte et que les utilisateurs du service soient préparés à ce changement. Or, mis à part les rôles spécifiques joués par les organes susmentionnés, seules deux entités pourraient se vanter d'assurer une coordination d'ensemble entre les fonctions en charge des questions d'externalisation. À l'ONU, le Bureau de la gestion de la chaîne d'approvisionnement a été créé à la suite de la réforme de la gestion du Secrétaire général afin de regrouper les capacités de l'organisation en matière de logistique et d'achats, renforcer la gestion intégrée de bout en bout de la chaîne d'approvisionnement et coordonner les activités d'externalisation avec toutes les entités des Nations Unies. Le plan annuel des contrats et des achats, établi par le HCR en coopération avec tous ses clients internes, met en évidence les besoins d'externalisation du Commissariat et est régulièrement mis à jour par le chef de chaque unité et le service des achats.

301. Le manque de coordination à l'échelle de l'organisation en matière d'externalisation est flagrant malgré une recommandation faite par le CCI en 1997, dans laquelle il demandait aux chefs de secrétariat d'envisager la désignation d'un fonctionnaire qui servirait de « facilitateur » pour l'externalisation⁸². Certaines organisations ont fait remarquer que le service des achats servait déjà de facto de coordonnateur dans le domaine de l'externalisation, étant donné que les mêmes politiques et procédures étaient appliquées aux services externalisés et aux autres activités d'achat classiques. Les organisations de petite taille ont en outre fait remarquer qu'un point de contact officiellement désigné dans le domaine de l'externalisation ne serait pas financièrement viable, car elles ne disposaient que de peu de personnel pour assurer les fonctions liées aux achats et que, de plus, le volume limité des activités externalisées ne justifiait pas la création d'une telle fonction.

302. Toutefois, plusieurs organisations ayant des volumes externalisés importants ont fait remarquer qu'un point de contact pouvait améliorer l'harmonisation et la rationalisation des pratiques en matière d'externalisation en remplissant les rôles suivants :

- Contribuer à recenser les services pour lesquels les marchés et les technologies ont considérablement évolué et qui pourraient être considérés comme des candidats à l'externalisation ;
- Soutenir l'élaboration de lignes directrices et de modèles normalisés pour la réalisation d'une analyse coûts-avantages ;
- Proposer des mises à jour et des ajustements des politiques et des flux de travail compte tenu de l'externalisation ;

⁸² JIU/REP/97/5.

- Veiller à ce que les services demandeurs prennent les décisions d'externalisation conformément aux principes directeurs du Secrétaire général (A/53/818) et aux résolutions de l'Assemblée générale sur l'externalisation ;
- Coordonner le partage des enseignements tirés des expériences d'externalisation à l'échelle de l'organisation.

303. Toutefois, les organisations ont souligné que, lors de la décision d'établissement d'une fonction de point de contact, il fallait étudier attentivement où cette fonction devait être située, comment l'intéressé pourrait effectivement vérifier la conformité avec les lignes directrices en matière d'externalisation et les contrôles correspondants et s'il devait être impliqué avant l'opération de passation du marché ou lors de l'examen a posteriori. La première condition pouvait entraîner des retards, tandis que la deuxième pouvait nécessiter la mise en place d'un mécanisme pour donner suite au non-respect des lignes directrices. En outre, pour les grandes organisations où l'externalisation est décentralisée et principalement effectuée par les bureaux de pays, l'utilité et la valeur ajoutée d'un point de contact centralisé devaient être soigneusement examinées. D'aucuns ont mis en garde contre le fait que, l'externalisation étant une source de tensions dans les relations avec les membres du personnel, la nomination d'un coordonnateur dans ce domaine risquait d'être perçue négativement par les associations les représentant.

304. Étant donné l'évolution rapide des marchés et des technologies pour divers services externalisés, la myriade d'avantages, de défis, d'opportunités et de risques associés à cette option d'approvisionnement et le fait que pas moins de 11 organisations ont dépensé plus de 100 millions de dollars au titre des services externalisés entre 2012 et 2018, **l'Inspecteur est d'avis que les organisations externalisant une grosse partie de leurs activités devraient envisager la création d'une fonction de point de contact pour les questions d'externalisation, qui devrait avoir pour mission principale d'aider les services demandeurs à recenser et à évaluer objectivement les options d'approvisionnement, en privilégiant les innovations technologiques, et de favoriser le partage des enseignements tirés et des bonnes pratiques à l'échelle de l'organisation entre les spécialistes de l'externalisation.** Ce point de contact devait épauler les services d'achats et les services demandeurs dans leurs fonctions et compléter leur action – et non les remplacer de quelque manière que ce soit.

305. Pour apporter une valeur ajoutée, le coordonnateur devait nécessairement avoir l'expérience en matière de veille économique, d'études et d'analyses des marchés, de politiques et de procédures de passation des marchés au sein de l'organisation et de pratiques de partage des connaissances, afin d'aider les services demandeurs à évaluer objectivement leurs options d'approvisionnement, à nouer des contacts avec des experts compétents dans les secteurs de services concernés, à partager les enseignements tirés et les bonnes pratiques avec tous les gestionnaires de marchés au sein de l'organisation et à favoriser une compréhension commune de l'externalisation en tant que relation stratégique à long terme, et non en tant que simple opération d'achat.

306. S'il appartient à chaque organisation, en fonction de ses propres spécificités et besoins structurels, de déterminer quelle unité administrative serait bien placée pour remplir la fonction de point de contact, une option utile semble être le service des achats central. Comme ce service est le seul de l'organisation à avoir une vue d'ensemble de toutes les activités externalisées, il pourrait être le mieux à même de faire se rencontrer les gestionnaires de marchés et les fournisseurs afin de partager les bonnes pratiques et les leçons apprises et de mettre en lumière les innovations et les nouvelles perspectives sur le marché.

307. La promotion d'une fonction de coordination centralisée serait nécessairement complétée et renforcée par des orientations claires de la direction de l'organisation sur le rôle potentiel que l'option de l'externalisation peut jouer pour répondre aux besoins de l'organisation. Les personnes interrogées ont souligné qu'une telle « impulsion venant d'en haut » était essentielle, étant donné que, de l'avis général, les administrations des organisations intergouvernementales étaient la plupart du temps résistantes au changement. Elles ont ajouté que si les changements n'étaient pas encouragés par le sommet, ils prendraient beaucoup de temps à se matérialiser, car l'approche ascendante ne fonctionnait

pas toujours bien dans la plupart des organisations. Par conséquent, **tout apport de l'externalisation à la satisfaction des besoins de l'organisation devait être clairement décrit dans les documents exposant la vision et l'orientation stratégiques de l'organisation.** Cependant, d'après les entretiens avec les cadres supérieurs, les responsables des achats et les gestionnaires de marchés, aucune organisation n'avait formulé de telles lignes directrices, même si toutes pratiquaient l'externalisation, à des niveaux qui n'étaient certainement pas sans conséquence pour la plupart d'entre elles.

308. L'Inspecteur considère que ce manque d'orientation de haut niveau est une occasion manquée jusqu'ici, étant donné les avantages évidents que l'externalisation a apportés et peut potentiellement apporter pour contribuer aux gains d'efficacité de l'organisation. Néanmoins, **comme presque toutes les recommandations du présent rapport s'adressent aux chefs de secrétariat, leur adoption rapide et les mesures prises pour y donner suite devraient permettre d'axer considérablement les actions et les orientations de l'ensemble de l'organisation sur l'externalisation.**

B. Améliorer les capacités internes des gestionnaires de marchés

309. Pour le succès de toute opération d'externalisation, le renforcement de la coordination doit nécessairement s'accompagner de l'assurance de capacités internes suffisantes pour s'impliquer efficacement – que ce soit pour arriver à une décision d'externalisation, pour choisir les fournisseurs ou pour gérer les marchés après attribution. Or, les personnes interrogées ont signalé plusieurs déficiences dans la capacité des gestionnaires de marchés de gérer les services externalisés, notamment : l'incapacité de définir les besoins et les spécifications techniques correspondantes en raison d'un manque de connaissance du domaine et de la non-réalisation d'études de marché ; une prise de conscience insuffisante des innovations technologiques et de la manière dont elles pouvaient contribuer à la satisfaction des besoins ; un manque de familiarité avec les règles et les procédures de passation de marchés ; et l'incapacité de relier les paiements à la performance.

310. Une formation et un soutien deviennent nécessaires pour remédier à ces déficiences et les réponses au questionnaire du CCI indiquent qu'entre 2012 et 2018, 17 organisations ont dispensé une formation pertinente au personnel s'occupant directement ou indirectement de l'externalisation (voir annexe XI pour la liste des sessions de formation), sept d'entre elles seulement exigeant que le personnel s'occupant de la gestion des contrats externalisés ait les certifications professionnelles requises⁸³. Toutes les sessions de formation ont porté sur les opérations de passation de marchés et aucune n'était spécifique à l'externalisation. Hormis les quatre niveaux de formation en matière de passation de marchés certifiés par le Chartered Institute of Procurement and Supply, dont ont bénéficié à la fois les spécialistes de la passation de marchés de diverses organisations et les fournisseurs, la plupart des autres formations étaient spécifiques à l'organisation et réservées au personnel interne. L'UNOPS a indiqué qu'il travaillait à l'élaboration d'un cours de passation de marchés en ligne pour les fournisseurs, qui serait disponible d'ici à la fin de 2019.

311. **Soulignant la nécessité de renforcer les orientations et le soutien systématiques, les gestionnaires de marchés ont réclamé des sessions de formation élargies et améliorées sur la manière de procéder pour :**

- Réaliser une analyse coûts-avantages et mener une étude de marché ;
- **Procéder à des évaluations des risques et mettre au point des mesures pour les atténuer ;**
- **Externaliser ou éliminer les activités administratives liées aux transactions et redéployer les ressources pour l'exécution des tâches de fond ;**
- **Élaborer (planifier, rédiger et valider) les mandats, les demandes de propositions et les cahiers des charges ;**

⁸³ FNUAP, HCR, ONU-Femmes, PNUD, PNUE, UNICEF et UNOPS.

- **Mettre au point des indicateurs clefs de performance et des critères d'évaluation technique fondés sur les données disponibles ;**
- **Procéder à la sélection des fournisseurs, y compris en testant leurs aptitudes et en s'entretenant avec eux ;**
- **Suivre la performance des fournisseurs, notamment en mesurant les indicateurs de performance et en en rendant compte ;**
- **Assurer un contrôle de qualité adéquat lorsque le délai pour l'exécution des tâches est limité ;**
- **Développer et gérer les relations avec les fournisseurs ;**
- **Assurer la gestion des connaissances, préserver la mémoire institutionnelle et partager les enseignements tirés des relations d'externalisation ;**
- **Assurer une montée en puissance rapide des services externalisés dans les situations de crise humanitaire et de conflit.**

312. Le Groupe principal des achats de l'OCDE a pour bonne pratique de coopérer avec les gestionnaires de marchés pour comprendre leurs besoins et les aider à reproduire ces besoins dans les dossiers d'invitation à soumissionner. La FAO dispose d'un personnel très qualifié en interne pour assurer la supervision adéquate de 50 contrats de services externalisés pour l'entretien des infrastructures et des installations, et pour fournir un soutien technique sur demande aux bureaux de terrain. L'équipe chargée des achats à l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire travaille depuis plus de quinze ans sur les services externalisés et a acquis un certain degré d'expertise sur les lois applicables au personnel des contractants, les critères de qualité utilisés pour les adjudications au meilleur rapport qualité-prix et les meilleures pratiques concernant le suivi contractuel ou technique des contrats de services. Cette expérience aide les membres de l'équipe à conseiller et à former les gestionnaires de marchés sur les meilleures pratiques.

313. Compte tenu des besoins évidents de formation et de soutien mis en évidence par les gestionnaires de marchés, **l'Inspecteur souligne la pertinence continue de la recommandation 5⁸⁴ du JIU/REP/2014/9, de la recommandation 2⁸⁵ du JIU/NOTE/2011/1 et de la recommandation 9 du JIU/REP/2002/7. Dans cette dernière, les chefs de secrétariat sont invités à prévoir dans leur budget des crédits suffisants pour préparer les chefs de programme de tous les lieux d'affectation à la surveillance et au contrôle des activités externalisées. L'Inspecteur est d'avis que des sessions de formation devraient être organisées sur tous les aspects pertinents mis en évidence par les gestionnaires de marchés concernant le cycle d'externalisation, depuis les premiers stades de la réalisation des analyses coûts-avantages et des évaluations des risques jusqu'aux derniers stades de la gestion de la transition entre fournisseurs et du partage des enseignements tirés.**

C. Renforcer la coordination interinstitutions en matière d'externalisation

314. Comme souligné précédemment, la multiplication des opérations d'externalisation en collaboration par le biais de soumissions en association s'est traduite par des avantages considérables en termes de renforcement des positions de négociation, de rabais de quantité et de conditions de service favorables. En outre, les organisations ont économisé le temps et les coûts associés aux longues procédures d'appel d'offres en s'appuyant sur les accords à long terme conclus par d'autres entités. Les plateformes les plus couramment utilisées pour

⁸⁴ Recommandation 5. Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient mettre en place en interne une formation spécifique à la gestion des marchés qui comporterait des volets obligatoires pour toutes les personnes gérant des marchés d'une ampleur, d'un montant et d'une complexité déterminés.

⁸⁵ Recommandation 2. Les chefs de secrétariat devraient élaborer une politique de formation en matière de passation des marchés fondée sur l'évaluation des compétences nécessaires dans ce domaine, afin de garantir que le personnel concerné soit bien formé et fournisse des services hautement professionnels.

renforcer la coopération interinstitutions en matière d'externalisation et faciliter les soumissions en association et le portage des contrats de services externalisés comprennent le Réseau achats du Comité de haut niveau sur la gestion au niveau mondial et plusieurs plateformes spécifiques à chaque lieu d'affectation, comme le Groupe des activités communes d'achat à Genève et l'Équipe commune d'achat à Rome. Parmi les forums plus restreints où des aspects spécifiques de l'externalisation ou des services externalisés spécifiques peuvent être discutés, on peut citer : le Réseau des conseillers juridiques du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CEB) (sur les aspects juridiques de la passation des marchés) ; le Réseau interorganisations des responsables de la gestion des installations (sur l'externalisation des services liés à la gestion des installations) ; et le Réseau interorganisations (pour la gestion des mesures de sécurité).

315. Parmi les exemples mis en évidence de collaboration interinstitutions pour des soumissions en association et l'utilisation d'accords à long terme existants conclus par d'autres organisations pour des services externalisés, on peut citer :

- **FAO (2017–2018).** Conclusion de 17 contrats d'externalisation en collaboration pour un montant total de 13,8 millions de dollars et de 29 accords à long terme pour un montant total de 41,9 millions de dollars ;
- **HCR (2018).** Participation à 59 accords à long terme et association à 18 accords à long terme ;
- **OIT.** Externalisation en collaboration des TIC, de la formation linguistique, des services de courrier, d'impression et de voyage par l'intermédiaire du Groupe des activités communes d'achat et du transport de fret par le biais du Réseau achats du Comité de haut niveau sur la gestion ;
- **OMPI.** Externalisation en collaboration de la formation linguistique (par le biais du groupe des activités communes de passation de marchés) et des services de cafétéria (avec l'OIT et l'OMS) ;
- **ONU-Femmes.** Association ou participation à un total de 62 accords à long terme ;
- **UNESCO.** Services externalisés en collaboration pour la sécurité (avec l'ONU), les voyages (avec l'OCDE), l'impression (avec le PNUD), interprétation (par le biais du Réseau achats du Comité de haut niveau sur la gestion) et achat de papier (avec le Groupe des activités communes d'achat) ;
- **UNICEF.** Conclusion de cinq accords d'externalisation en collaboration avec 12 organisations pour des services de transport de fret.

316. Presque toutes les organisations ont évalué très positivement l'expérience globale de l'externalisation collaborative et du système gigogne, en notant que les inconvénients de ne pas pouvoir établir unilatéralement les modalités étaient compensés par les avantages en matière d'efficacité-coût et de rapidité. Grâce à ces plateformes communes, elles ont également pu tirer parti des connaissances acquises sur les innovations introduites dans les modalités d'externalisation par d'autres organisations, de directives communes sur la manière de gérer les appels d'offres concertés et des avantages qu'il y avait à suivre simplement les règles de l'organisme chef de file dans les soumissions en association.

317. Néanmoins, les personnes interrogées ont mis en avant plusieurs difficultés et contraintes propres à la coordination et à la collaboration interinstitutions dans les opérations d'externalisation, dont : le fait que les organisations n'informent pas systématiquement les autres de tous les accords à long terme conclus et qu'elles ne partagent pas suffisamment les connaissances sur les enseignements tirés, ce qui entraîne la répétition des mêmes erreurs ; le caractère trop bureaucratique des plateformes d'externalisation collaborative, qui décourage la participation (par exemple, pour l'achat commun de véhicules, il a fallu plus d'un an aux agences d'un pays pour s'entendre sur les spécifications) ; l'inertie, la résistance interne et la réticence des entités à faire, en collaborant, des compromis sur leurs droits acquis ; une dépendance excessive à l'égard de certains grands fournisseurs, qui fait que les organisations hésitent à sortir de leur zone de confort et à participer à des soumissions en association ; l'accent mis en priorité par

certaines grandes organisations sur la consolidation des services externalisés au niveau de l'ensemble de l'entité, au détriment de l'externalisation collaborative entre entités, les efforts faits d'un côté nuisant à ceux faits de l'autre ; la concentration fréquente des initiatives d'externalisation en collaboration dans les lieux où se trouvent les sièges sociaux de plusieurs organisations, ce qui fait que celles qui sont basées dans d'autres villes ne bénéficient pas de ces efforts ; et un manque de direction interne compétente pour discuter des meilleures pratiques en matière de services externalisés dans les réunions interinstitutions.

318. Afin de renforcer la coordination et la collaboration entre les entités en matière d'externalisation, les gestionnaires de marchés et les responsables des achats ont fait les suggestions suivantes : améliorer la reconnaissance mutuelle des règles et des procédures d'externalisation dans le cadre de l'innovation continue des processus métier ; mettre au point, par le biais de plateformes interinstitutions, des normes de service communes et identifier les entreprises les plus utilisées ; partager les cadres de gestion des risques liés aux tiers, les études de marché et les rapports sur les performances des fournisseurs ; inciter les services demandeurs à aller au-delà de leurs propres besoins immédiats et à envisager les besoins organisationnels plus larges ; poursuivre les débats sur le contrôle de la performance des fournisseurs par le biais des plateformes interinstitutions ; élaborer un répertoire des contrats, des mandats et des matrices d'évaluation technique indexés, entre autres, par pays et par type de service ; et élaborer, par le biais de plateformes interinstitutions, une méthodologie normalisée pour la réalisation d'analyses coûts-avantages des services externalisés les plus courants.

319. L'Inspecteur se félicite des efforts déployés actuellement par le Réseau achats du Comité de haut niveau sur la gestion pour relever certains des défis et donner suite aux recommandations susmentionnées. Il convient de noter tout particulièrement les efforts faits par le Groupe de travail sur l'harmonisation du Réseau pour renforcer encore les capacités en matière d'achats en collaboration et pour élaborer des modèles types pour la préparation des dossiers d'invitation à soumissionner (appel d'offres, demandes de propositions et demandes de prix), des modalités pour les achats communs au niveau des pays et des boîtes à outils pour faciliter la mise en œuvre des lignes directrices. Le passage de l'enregistrement séparé des fournisseurs par chaque organisation à une plateforme commune d'enregistrement en ligne à l'échelle du système – le Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies – est une autre initiative bienvenue pour renforcer la collaboration entre les entités. Si toutes les initiatives susmentionnées concernent l'ensemble des activités de passation de marchés, elles sont néanmoins immédiatement bénéfiques aux initiatives d'externalisation.

320. Plus précisément, les conclusions de la présente étude devraient être soigneusement analysées par le Groupe de travail sur les innovations et l'externalisation du Réseau achats du Comité de haut niveau sur la gestion, qui a pour objectif de mettre en évidence et de promouvoir les innovations en matière d'externalisation, qui a une portée interinstitutions et qui dispose des compétences professionnelles requises (puisque'il comprend des spécialistes des achats).

321. Les conclusions de la présente étude devraient également alimenter les discussions en cours au sein du Groupe des activités d'achat concernant les possibilités d'externaliser certaines fonctions d'achat. Par exemple, un débat est engagé sur une initiative pilote visant à externaliser l'achat d'accessoires TIC, en utilisant une plateforme d'achat des technologies de l'information qui sélectionne les fournitures et obtient des prix sur certains accessoires. D'autres échanges portent sur l'externalisation d'une stratégie de passation des marchés pour l'achat de services particuliers, dans le cadre de laquelle le prestataire de services privé serait chargé de déterminer ce que les fournisseurs offrent en termes de services correspondant aux besoins des entités des Nations Unies et si ces services peuvent être achetés par le biais d'un appel d'offres ou par une négociation directe.

D. Rapports sur les pratiques d'externalisation et surveillance de ces pratiques

322. Bien que la présentation de rapports aux organes délibérants sur les activités d'externalisation soit un outil nécessaire pour renforcer la transparence et la responsabilité, aucune organisation n'est tenue de présenter un rapport distinct sur l'externalisation lorsqu'elle dresse le bilan des activités de passation des marchés. Par exemple, l'UNICEF rend compte de tous les contrats sur une base annuelle, en présentant des informations sur les volumes d'achat et les types de biens et de services achetés et en donnant des précisions sur les fournisseurs, les pays d'origine et les pays bénéficiaires, mais elle ne rassemble pas de données sur le volume total des services externalisés et ne rend pas compte séparément de ces opérations. Il s'agit d'une occasion manquée, étant donné que les informations nécessaires sur les volumes externalisés peuvent être facilement dissociées du rapport et analysées en vue de dégager les tendances et les particularités (voir recommandation 2).

323. La plupart des organisations considèrent que les rapports sur l'externalisation se limitent à ceux communiqués par les fournisseurs aux gestionnaires de marchés sur les services spécifiques qu'ils se sont engagés à fournir aux termes du contrat et à ceux établis par les gestionnaires de marchés, qui établissent des évaluations des performances du fournisseur. Toutefois, les organisations ne sont pas tenues de se fonder sur ces rapports et sur les évaluations des performances pour procéder à une évaluation de plus haut niveau sur ce qui a bien fonctionné et ce qui pourrait être encore amélioré en ce qui concerne les pratiques d'externalisation. Elles ont noté que, si de tels rapports pouvaient être préparés sur demande, aucune demande n'avait été formulée en ce sens.

324. S'agissant du contrôle formel, tous les contrats de services externalisés contiennent des clauses qui imposent au fournisseur externe l'obligation de coopérer à des audits et à des enquêtes dûment autorisés par l'organisation. Si toutes les activités de passation de marchés sont soumises à des audits réguliers par les bureaux d'audit interne des organisations et, dans certains cas, par les donateurs, aucune évaluation ou audit spécifique n'a porté, exclusivement ou principalement, sur la question de l'externalisation. Cependant, plusieurs audits ont été réalisés sur des services externalisés et sur d'autres sujets en rapport avec l'externalisation, lesquels sont choisis selon une approche fondée sur les risques, l'objectif étant d'identifier les domaines dans lesquels la réalisation des objectifs de l'organisation peut être plus risquée.

325. Parmi ces audits des activités externalisées figurent des évaluations de la conformité avec les dispositions contractuelles, de la performance du contractant externe et, le cas échéant, de l'efficacité-coût de l'accord d'externalisation. Parmi les sujets abordés, on peut citer notamment : l'assurance qualité (ONUSIDA)⁸⁶ ; les services d'achat (FNUAP, OMPI et ONUSIDA)⁸⁷ ; les modalités de gestion des stocks⁸⁸, la création de comptes utilisateur et l'accès au portail⁸⁹, la gouvernance du site Web⁹⁰ et l'achat de préservatifs (FNUAP)⁹¹ ; le contrôle des tiers⁹², les services financiers⁹³, les transferts en espèces⁹⁴, les services

⁸⁶ Rapport d'audit n° 14/969, sur l'assurance qualité à l'ONUSIDA, avril 2015.

⁸⁷ Rapport d'audit n° 10/848, sur les achats au siège de l'ONUSIDA, avril 2011. Rapport d'audit n° PSB-101, sur les dispositifs de gouvernance et la conception des contrôles internes de la procédure de passation des marchés au FNUAP, 31 décembre 2015.

⁸⁸ Rapport d'audit n° FB-102, sur les modalités de gestion des stocks, 25 juin 2015.

⁸⁹ Rapport d'audit n° OED-117, sur la création de comptes utilisateur et la procédure d'authentification pour l'accès au portail, 18 juin 2014.

⁹⁰ Rapport d'audit n° IA/2017-10, sur la gouvernance du site Web du FNUAP, 20 novembre 2017.

⁹¹ Rapport d'audit n° IA/2016-06, sur les modalités d'achat de préservatifs du FNUAP, 16 septembre 2016.

⁹² Rapport d'audit interne AR/16/09, sur le contrôle des tiers au PAM, juillet 2016.

⁹³ Audit réalisé par KPMG, rapport de référence R(F)/2019/02/082/U036/mb/kw, 18 février 2019.

⁹⁴ Rapport d'audit interne AR/17/01, sur les prestataires de services financiers pour les transferts en espèces, janvier 2017.

Rapport d'audit interne AR/17/03, sur la distribution par le PAM des transferts en espèces en Jordanie et au Liban, janvier 2017.

aériens⁹⁵, la gestion des voyages⁹⁶, l'hébergement des pages Web, la sécurité des services en nuage et le traitement de la paie (PAM) ; et les services de traduction (OMPI).

326. Parmi les recommandations utiles émanant des rapports d'audit qui ont été mises en avant par les organisations, on peut citer la participation des services des achats à une planification de haut niveau pour déterminer les options d'approvisionnement, l'élaboration d'une stratégie d'externalisation globale des services TIC, une meilleure gestion du profil de risque des entités avec lesquelles l'organisation travaille et la garantie de la supervision par des administrateurs de niveau intermédiaire ou supérieur des services externalisés à haut risque dans les bureaux extérieurs (par exemple, l'acquisition de carburant).

327. S'agissant des enquêtes, plusieurs organisations, grandes et moyennes, ont noté que les cas où des fournisseurs étaient impliqués, ou soupçonnés d'être impliqués, dans des pratiques proscrites étaient renvoyés au comité d'examen des fournisseurs de l'organisation – organe consultatif ayant pour mission d'analyser la situation et de formuler des recommandations concernant les mesures correctives pouvant être appliquées. Dans les cas où les allégations de fraude et d'acte dommageable visent directement une organisation, une enquête peut être menée par son organe de contrôle. L'enquête se concentre sur les allégations de pratiques frauduleuses de la part des fournisseurs dans l'exécution de leurs accords contractuels avec l'organisation. Si elle confirme les faits, l'organe de contrôle établit un rapport recommandant le recouvrement financier et, le cas échéant, l'exclusion.

328. Dans la pratique, la plupart des organisations ont signalé entre zéro et quelques cas d'allégations liées à l'externalisation, comme indiqué ci-dessous :

- **FAO** (depuis 2012). Quatorze cas au total concernant la fraude, la collusion, la corruption, les conflits d'intérêts, le détournement de fonds et la violation du Code de conduite des fournisseurs des Nations Unies ;
- **FNUAP** (depuis 2017). Quatre cas au total (allégations non spécifiées) ;
- **OMM** (depuis 2017). Deux affaires concernant la manipulation de la procédure de passation ou de gestion des marchés ont fait l'objet d'une enquête ;
- **OMPI**. Une moyenne de deux allégations par an concernant des irrégularités liées à la passation de marchés ;
- **ONU** (2015). Vingt et un cas au total concernant des irrégularités en matière de passation de marchés, des fraudes, des irrégularités dans l'attribution des marchés, des négligences lors d'audits de projets, la non-coopération du fournisseur lors d'enquêtes, des fautes commises par le personnel du fournisseur et la violation des conditions contractuelles ;
- **PAM** (2012-2018). Cas (nombre non précisé) concernant la fraude, la corruption, la violation d'obligations contractuelles et des ententes délictueuses dans la prestation des services d'assurance maladie, de sécurité, de contrôle, d'ingénierie, de voyages et de gestion des installations ;
- **UNESCO** (depuis 2012). Deux cas au total concernant des détournements de fonds, des conflits d'intérêts et des altercations entre le personnel des fournisseurs et le personnel interne ;
- **UNICEF** (2012-2018). Neuf cas au total (allégations non spécifiées).

329. Le bureau d'enquête d'une grande organisation a estimé que le très petit nombre d'allégations s'expliquait par le fait que, sauf si l'activité interdite représentait des avantages directs de l'ordre de millions de dollars, le risque que couraient les fonctionnaires internationaux bien rémunérés de perdre leur emploi en violant le Code de conduite avec des fournisseurs dépassait de loin les gains illicites qu'ils pouvaient tirer de la manipulation de volumes d'achats peu ou moyennement importants.

⁹⁵ Rapport d'audit interne AR/13/07, sur le Service de l'aviation et l'Unité de la sécurité aérienne du PAM, septembre 2013.

⁹⁶ Rapport d'audit interne AR/18/07, sur la gestion des voyages en mission au siège du PAM, juin 2018.

330. L'organe de contrôle du PAM procède à des examens d'intégrité proactifs fondés sur une évaluation systématique des risques de fraude dans les procédures ou opérations à haut risque, ce qui est une bonne pratique. L'objectif de ces examens est de mettre en évidence les risques de fraude et de proposer des mesures appropriées d'atténuation à un stade précoce, complétant ainsi le canal traditionnel qui consiste à agir uniquement lorsque des plaintes sont reçues. Une autre bonne pratique est celle de l'UIT, qui, pour les services TIC externalisés, demande aux fournisseurs de joindre aux accords contractuels des attestations de contrôle interne.

331. Compte tenu du volume, de la portée et de la diversité considérables des activités d'externalisation dans les entités des Nations Unies, et du risque que l'absence de dispositifs adéquats de contrôle n'empêche de déceler les inefficacités et les failles, **l'Inspecteur demande instamment aux organes de contrôle des entités des Nations Unies – dans le respect de leur mandat, de leur indépendance et de leur charte – d'examiner périodiquement les risques au niveau de l'organisation associés à l'externalisation à des prestataires de services privés et de rendre compte de leurs conclusions aux chefs de secrétariat et aux organes délibérants.**

IX. Observations finales

332. Le fait que l'externalisation des services par les entités des Nations Unies n'ait pas fait l'objet d'un intérêt suffisant ces quinze dernières années de la part des organes délibérants ou des chefs de secrétariat constitue peut-être en soi un message fort. Les résultats et les conclusions de la présente étude, qui sont fondés sur les éléments d'information et les données présentés, montrent les avantages considérables qui auraient pu être tirés si une plus grande attention avait été accordée à la formulation de lignes directrices et de modalités de gestion, à la collecte systématique de données, au suivi et à l'établissement de rapports, à la coordination interne et externe et au renforcement du contrôle.

333. Dans la présente étude, l'Inspecteur présente des arguments convaincants en faveur d'une vision plus globale que celle adoptée jusqu'à présent de l'externalisation des services par les différents responsables des processus métier au sein d'une organisation, supposant notamment une amélioration et un renforcement des contrôles internes et du cadre de gouvernance, de responsabilité et de contrôle de la gestion et de l'administration des politiques et pratiques d'externalisation. En s'inspirant des recommandations formelles et informelles contenues dans la présente étude, toute entité peut concevoir une politique, un cadre, des lignes directrices ou des modalités pour encadrer sa politique et ses pratiques en matière d'externalisation.

334. L'Inspecteur appelle également de ses vœux une coopération et une coordination accrues tant au sein des organisations qu'entre elles, afin de renforcer la cohérence et d'améliorer l'apprentissage et l'échange de données d'expérience, de bonnes pratiques et d'enseignements, notamment par le perfectionnement professionnel et la mise en place d'un réseau de praticiens.

335. L'Inspecteur ne préconise pas de nouveaux investissements massifs ni la création de nouvelles structures élaborées. Certaines mesures nécessaires (analyses coûts-avantages, évaluations des risques fournisseurs, modes opératoires normalisés et mesures de diligence raisonnable), lorsqu'elles ont été prises par les organisations, n'ont pas entraîné de coûts importants. Cependant, un changement d'attitude et de mentalité s'impose – une nouvelle optique ou une nouvelle représentation mentale de l'externalisation. L'objectif est notamment de sensibiliser le personnel et lui faire prendre davantage conscience des défis, des risques, des possibilités, des avantages et des menaces associés à l'externalisation.

336. Tout en s'employant à ne pas être trop prescriptif dans l'examen, l'Inspecteur met en avant les avantages du partage des informations et des données d'expérience afin d'éviter que les entités n'aient constamment à repartir de zéro, par exemple pour élaborer des mandats ou des cahiers des charges ou pour initier un nouveau prestataire de services.

337. Les incidences financières ne peuvent et ne doivent pas devenir des excuses et des prétextes à l'inaction. Lorsqu'il faut remédier à un manque de sensibilisation et à des déficits d'information, le risque d'accroître la charge financière potentielle est très souvent une excuse pour l'inertie institutionnelle. Comme chacun sait, le changement et la réflexion stratégique sont les choses parmi les plus faciles à préconiser mais aussi parmi les plus difficiles à mettre en pratique.

338. L'Inspecteur propose une boîte à outils à l'usage des entités. La plupart des mesures proposées sont relativement simples mais exigent un bon sens bien ancré. Beaucoup peuvent être mises en œuvre dans le cadre de processus de réforme de la gestion organisationnelle. La boîte à outils comprend des mesures visant à renforcer les cadres de contrôle interne, la veille économique et les études de marché, l'évaluation des besoins actuels et futurs de tout service externalisé, les mesures de diligence raisonnable, les modalités opératoires normalisées, les analyses coûts-avantages, l'évaluation des risques fournisseurs, le cadre d'atténuation et de gestion et les activités de formation et de contrôle.

339. Les investissements modestes qui pourraient devoir être réalisés se traduiront par des retombées positives considérables à long terme, ce qui permettra non seulement d'améliorer l'efficacité et l'efficience, mais aussi de renforcer les cadres de contrôle

institutionnel, les capacités internes ainsi que la cohérence et la coordination dans l'ensemble du système.

340. Les États membres représentés dans les organes délibérants et les organes directeurs ont pour responsabilité importante d'exiger que l'organisation se conforme aux suggestions et recommandations contenues dans la présente étude. L'Inspecteur les invite à considérer cette dernière comme un signal d'alarme et à en tirer parti en contribuant au lancement d'un processus de renforcement de la gouvernance, de la responsabilité et du contrôle des politiques et pratiques en matière d'externalisation à l'échelle du système, afin d'être mieux à même de s'acquitter de leur mission de surveillance dans ce domaine.

Annexe I

Définitions de l'externalisation

Entité	Définition de l'externalisation
Université BRAC	L'externalisation est une forme abrégée de l'expression « appel à des ressources extérieures ». « L'externalisation peut être décrite comme la sous-traitance de certaines fonctions et activités principales de l'entreprise à un fournisseur extérieur de services ou de marchandises. Ce terme désigne la sous-traitance de processus métier à un autre groupe de personnes, également appelée délocalisation des systèmes de gestion. Autrement dit, il s'agit de ne plus assurer en interne diverses opérations et de les transférer à des prestataires extérieurs. L'externalisation peut avoir lieu sur les marchés nationaux comme sur les marchés étrangers et implique toujours un tiers. »
Comité européen des contrôleurs bancaires	On entend par « externalisation » le recours par une entité agréée à un tiers (le « prestataire de services externalisés ») pour exécuter des activités qui seraient normalement exécutées par l'entité, dans la période actuelle ou à l'avenir. Le prestataire peut être lui-même une entité agréée ou non agréée.
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord – Cabinet Office – Fonction commerciale du Gouvernement	On entend par « service externalisé » tout service public obtenu par contrat auprès d'un fournisseur extérieur. Une « externalisation complexe » désigne l'un des cas suivants : la première génération d'externalisation ; la transformation importante de la prestation de services ; l'obtention de services sur des marchés où la concurrence est limitée ou sur lesquels les pouvoirs publics sont les seuls clients ; et/ou tout service obtenu par un contrat qui est considéré comme novateur ou litigieux.
Deloitte	« Dans sa forme la plus simple, l'externalisation est la sous-traitance d'une fonction de gestion à un prestataire extérieur, impliquant le transfert de personnes, de procédés et d'actifs ; cette sous-traitance peut avoir lieu dans le pays ou à l'étranger et les partenaires d'externalisation peuvent être un fournisseur unique ou des fournisseurs multiples. »
Autorité bancaire européenne	« Externalisation : accord, de quelque forme que ce soit, conclu entre un établissement, un établissement de paiement ou un établissement de monnaie électronique et un prestataire de services, en vertu duquel ce prestataire de services prend en charge un processus ou exécute un service ou une activité qui autrement, serait exécuté par l'établissement, l'établissement de paiement ou l'établissement de monnaie électronique lui-même. »
GEPL Capital	« L'externalisation implique le recours à un ou plusieurs “tiers”, soit à l'intérieur soit à l'extérieur du groupe, par un intermédiaire agréé pour exécuter les activités associées aux services que l'intermédiaire propose. »
Chambre de commerce internationale	« L'externalisation est un accord entre une partie qui externalise et un prestataire de services, en vertu duquel ce dernier exécute, soit directement, soit en faisant appel à des sous-traitants, un processus, un service ou une activité, qui autrement devrait être exécuté en interne par la partie qui externalise. »

Entité	Définition de l'externalisation
International Conference on Strategic Innovative Marketing	« L'externalisation est le processus consistant à créer et à gérer une relation contractuelle avec un prestataire extérieur pour assurer l'accès à un savoir-faire qui était auparavant du ressort des services internes de l'entreprise. »
ISO 27001 Sécurité	« L'externalisation consiste à transférer la responsabilité de l'exécution d'une activité (précédemment réalisée en interne) à un sous-traitant moyennant un coût convenu. Le sous-traitant fournit des services au client sur la base d'un niveau de service arrêté d'un commun accord et normalement défini dans un contrat formel. »
Commission des services financiers de Jersey	« L'externalisation est un accord d'une forme ou d'une autre conclu entre une entité agréée et un prestataire de services, aux termes duquel ce dernier exécute une activité qui serait autrement exécutée par l'entité agréée. Son inaptitude à exécuter ladite activité ou à l'exécuter de manière adéquate compromettrait de manière significative la réalisation continue de l'activité agréée par l'entité agréée, conformément aux dispositions des lois et règlements. »
Forum conjoint du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire	« L'externalisation est définie comme le recours par une entité réglementée à un tiers (qu'il s'agisse d'une entité affiliée faisant partie d'un groupe de sociétés ou d'une entité externe au groupe de sociétés) pour exécuter de façon continue des activités qui devraient normalement être prises en charge par l'entité réglementée, à l'heure actuelle ou à l'avenir. »
MSM Loss Management	« L'externalisation consiste à conclure un accord avec une autre partie (y compris une personne morale affiliée) pour exercer, sur une base continue, une fonction que l'entreprise exerce actuellement ou pourrait exercer en interne. »
Comité technique de l'Organisation internationale des commissions de valeurs	« De nombreux marchés et leurs opérateurs font appel à des prestataires de services tiers pour mener à bien des processus, des services ou des activités (réglementés ou non) qui, autrement, seraient ressort des marchés ou des opérateurs de marchés eux-mêmes – ces arrangements correspondent à l'«externalisation». »
Pru Life UK	« Il y a externalisation lorsqu'un secteur opérationnel garde la responsabilité ultime de la prestation de services, mais qu'un prestataire de services externalisés est engagé pour fournir ces mêmes services et les gérer. »
Banque de réserve de la Nouvelle-Zélande (Reserve Bank of New Zealand)	« Par externalisation on entend le recours par une banque, à l'heure actuelle et à l'avenir, à un tiers (qui est soit une entité faisant partie du groupe bancaire, soit un tiers hors du groupe bancaire) pour prendre en charge sur une base régulière ou continue des services ou des fonctions qui pourraient être assurés par la banque ; mais cela n'inclut pas l'utilisation par une banque de tout service ou fonction figurant sur la liste blanche. »
Université d'Afrique du Sud (University of South Africa)	« L'externalisation est le processus d'achat à un prestataire extérieur de biens ou de services spécifiques qui étaient auparavant produits en interne. » « L'externalisation consiste à se procurer auprès de prestataires extérieurs des biens et des services précédemment produits en interne par l'organisation. » « L'externalisation peut impliquer le transfert de la totalité d'une fonction de gestion à un prestataire. Par ailleurs, elle peut se traduire par le transfert de certaines activités associées à la fonction, tandis que d'autres sont conservées en interne. »

Source : Recherche documentaire du Corps commun d'inspection (CCI).

Annexe II

Mandats, lois, politiques, règles et règlements, dispositions du cadre stratégique, lignes directrices et procédures

Organisation	Mandat	Obligation d'un texte portant autorisation	Politique écrite	Règles et règlements	Dispositions spécifiques du cadre stratégique	Lignes directrices écrites	Consignes générales	Procédures d'externalisation uniformes
AIEA	PR	N	N	O	N	N	N	O
FAO	O	N	N	N	N	N	N	N
FNUAP	N	N	N	O	N	O	N	O
HCR	N	N	N	N	N	N	N	N
OACI	PR	PR	PR	PR	PR	PR	PR	PR
OIT	N	N	N	N	N	N	N	O
OMI	N	N	N	N	N	N	N	N
OMM	O	N	N	O	N	N	O	O
OMPI	N	N	N	N	N	N	N	N
OMS	N	N	N	N	N	N	N	O
OMT	N	N	N	N	N	N	N	N
ONU	O	N	O	O	N	N	O	O
ONUDI	N	N	N	N	N	N	N	N
ONUSIDA	N	N	O	O	N	O	O	O
ONU-Femmes	O	N	O	O	N	O	O	O
ONU-Habitat	N	N	N	N	N	PR	N	N
PAM	N	N	N	N	N	N	N	N
PNUD	O	N	O	O	O	O	O	O
PNUE	O	O	O	O	O	O	O	O
UIT	N	N	N	N	N	N	N	O
UNESCO	O	N	N	N	N	N	N	N
UNICEF	O	N	N	O	N	N	O	O
UNOPS	N	N	N	N	N	N	N	N
UNRWA	N	N	N	N	N	N	N	N
UPU	O	N	N	N	PR	N	PR	O

Source : Données fournies par les organisations participantes.

Abréviations : O, Oui ; N, Non ; PR, pas de réponse.

Annexe II (suite)

Documents relatifs à l'externalisation mentionnés par les organisations

Organisation	Documents
AIEA	Politique en matière d'achats (AM VI/1) (2015).
FAO	Textes fondamentaux de la FAO (par. 10.5).
HCR	Manuel des achats du HCR (chap. 8) ; Instructions permanentes internes pour les nouvelles procédures formelles d'appels à la concurrence imposées aux unités requérantes au sein de la Section des achats (siège) (2017).
OIT	Règlement financier, chap. X – Achats, 2010 ; Directive du Bureau concernant les achats, IGDS n° 239, 2017 ; Manuel des achats, 2017.
OMM	Recueil d'instructions de l'OMM (Achats).
OMPI	Règlement financier et réglementation d'exécution du Règlement financier (chap. 5C – Achats, art. 5.11) ; Principes fondamentaux et règles générales applicables aux achats (Ordre de service n° 35/2017) ; Manuel des achats (2018).
OMS	Manuel électronique de l'OMS (règles et procédures en matière d'achats).
ONU	Règlement financier et règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies (ST/SGB/2013/4 et Amend.1) ; Pratique de l'Organisation des Nations Unies en matière d'externalisation – rapport du Secrétaire général : A/53/818 (1999), A/55/301 (2000), A/57/185 (2002) et A/59/227 (2004) ; Pratiques en matière d'externalisation – rapports du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires en réponse aux rapports du Secrétaire général : A/53/942, A/55/301, A/55/479, A/57/7/Add.1, A/57/185, A/57/453 et Corr.1, A/59/540 et A/59/652/Add.1 ; Circulaire du Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines : Externalisation et effets sur le personnel : information sur l'externalisation : ST/IC/2005/30 (2005) ; Résolutions de l'Assemblée générale sur l'externalisation : A/RES/50/214 (1995), A/RES/52/226B (1998), A/RES/54/256 (2000), A/RES/55/232 (2001), A/RES/58/277 (2004) et A/RES/59/289 (2005) ; Rapports du Secrétaire général sur les activités du Bureau des services de contrôle interne sur l'externalisation : A/51/804 (1997) ; et rapports du CCI sur l'externalisation : JIU/REP/97/5 (1997) et JIU/REP/2002/7 (2002).
ONUDI	Manuel des achats de l'ONUDI.
ONU-Femmes	Politique et gestion des contrats et achats, Sec. 6.3 (2015) ; Règlement financier et règles de gestion financière – Sect. J Procédures en matière d'achats ; Modèle d'accord à long terme ; Lignes directrices pour les demandes de propositions ; et Lignes directrices pour les appels d'offres.
ONUSIDA	Manuel des achats – contrats commerciaux (06.03 et 10.03) ; Note explicative FMA/2012/4A.
PAM	Manuel d'administration du PAM (chapitre sur les services administratifs dépendant du lieu d'affectation) (2019).

Organisation	Documents
PNUD	Règlement financier et règles de gestion financière 21.01 ; Accords à long terme (version 4, 2016) ; Note d'orientation générale sur les accords à long terme (2012) ; Politique de gestion des contrats (2018) ; Recherche en matière d'approvisionnement et d'études de marché (2012) ; Stratégie et planification des achats par voie d'accord (2009) ; Attribution et gestion des contrats ; Module de gestion des contrats (Atlas) ; et Pouvoirs en matière d'achats et délégation accrue de pouvoirs en matière d'achats.
PNUE	A/RES/53/232 ; A/RES/67/246 ; Manuel des achats de l'Organisation des Nations Unies, Révision 7 (2013) ; Règlement financier et règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies (ST/SGB/2013/4 et Amend.1).
UNESCO	Rapport d'audit sur les achats de l'UNESCO (UNESCO-2017-14) ; Rapport d'audit externe sur les achats de l'UNESCO (206 EX/29 (2019)).
UNICEF	Règlement financier et règles de gestion financière de l'UNICEF (règles 112.14, 112.15 et 112.16) (E/ICEF/2011/AB/L.8) (2011) ; Manuel à l'intention du professionnel des Nations Unies chargé des achats (2017).
UNOPS	Manuel des achats de l'UNOPS (révision 6, 2017) ; Procédures de passation des marchés (OI.PG.2017.01) ; Règlement financier et règles de gestion financière (EOD.ED.2017.04) ; et Cadre de l'UNOPS en matière d'achats (OI.EO.2017.01).
UPU	Règlement général de l'UPU, art. 127 (2018) ; Règlement financier de l'UPU (2015).

Source : Données communiquées par les organisations participantes.

Annexe III

Dépenses totales au titre des activités externalisées, par organisation^a

Organisation	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
FAO (volume total des activités externalisées)	46 374 697	135 493 232	129 527 805	152 207 838	134 217 503	250 405 709	165 779 761	1 014 006 545
Variation en pourcentage des volumes externalisés	-	192,2	-4,4	17,5	-11,8	86,6	-33,8	257,5 (2012 et 2018)
Volume total des achats	86 529 000	320 122 000	350 713 000	343 503 640	317 003 290	371 400 000	376 300 000	2 165 570 930
Volumes externalisés en pourcentage du total des achats	53,6	42,3	36,9	44,3	42,3	67,4	44,1	46,8 (2012-2018)
Dépenses totales de l'organisation	1 343 397 572	1 379 994 161	1 245 513 130	1 219 235 388	1 201 818 140	1 531 753 306	1 454 768 694	9 376 480 391
Volumes externalisés en pourcentage du total des dépenses de l'organisation	3,5	9,8	10,4	12,5	11,2	16,3	11,4	10,8 (2012-2018)
AIEA (volume total des activités externalisées)	2 728 741	3 057 596	4 351 383	2 540 270	4 337 241	4 382 470	5 740 855	27 138 556
Variation en pourcentage des volumes externalisés	-	12,1	42,3	41,6	70,7	1	31	110,4 (2012 et 2018)
Volume total des achats	166 746 000	210 307 000	180 061 000	140 440 000	147 309 370	219 800 000	167 300 000	1 231 963 370
Volumes externalisés en pourcentage du total des achats	1,6	1,5	2,4	1,8	2,9	2	3,4	2,2 (2012-2018)
Dépenses totales de l'organisation	591 755 992	630 242 601	580 516 028	570 543 764	549 644 351	642 585 424	641 027 397	4 206 315 557
Volumes externalisés en pourcentage du total des dépenses de l'organisation	0,5	0,5	0,7	0,4	0,8	0,7	0,9	0,6 (2012-2018)
OACI (volume total des activités externalisées)	3 038 947	2 017 710	1 777 977	2 074 890	2 166 900	2 871 890	2 447 609	16 395 923
Variation en pourcentage des volumes externalisés	-	-33,6	-11,9	16,7	4,4	32,5	-14,8	-19,5 (2012 et 2018)
Volume total des achats	88 895 472	90 385 859	72 600 918	85 086 300	73 118 634	93 452 074	76 752 369	580 291 626

Organisation	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Volumes externalisés en pourcentage du total des achats	3,4	2,2	2,4	2,4	3	3,1	3,2	2,8 (2012-2018)
Dépenses totales de l'organisation	220 499 361	231 416 934	222 196 722	194 803 848	192 346 640	215 225 968	229 964 201	1 506 453 674
Volumes externalisés en pourcentage du total des dépenses de l'organisation	1,4	0,9	0,8	1,1	1,1	1,3	1,1	1,1 (2012-2018)
OIT (volume total des activités externalisées)	-	-	-	-	6 752 522	6 752 522	11 358 257	24 863 301
Variation en pourcentage des volumes externalisés	-	-	-	-	-	-	68,2	68,2 (2016 et 2018)
Volume total des achats	-	-	-	-	162 677 830	214 700 000	217 500 000	594 877 830
Volumes externalisés en pourcentage du total des achats	-	-	-	-	4,2	3,1	5,2	4,2 (2016-2018)
Dépenses totales de l'organisation	-	-	-	-	674 937 000	640 794 735	1 249 652 154	2 565 383 889
Volumes externalisés en pourcentage du total des dépenses de l'organisation	-	-	-	-	1	1,1	0,9	1 (2016-2018)
OMI (volume total des activités externalisées)	4 544 822	5 128 652	4 888 595	4 926 954	4 909 544	5 086 806	4 017 898	33 503 271
Variation en pourcentage des volumes externalisés	-	12,8	-4,7	0,8	-0,4	3,6	-21	-11,6 (2012 et 2018)
Volume total des achats	-	-	16 173 000	16 109 010	15 391 140	16 400 000	8 700 000	72 773 150
Volumes externalisés en pourcentage du total des achats	-	-	30,2	30,6	31,9	31	46,2	32,7 (2014-2018)
Dépenses totales de l'organisation	80 008 588	78 688 695	69 895 725	68 054 803	57 821 457	71 238 649	63 760 456	489 468 373
Volumes externalisés en pourcentage du total des dépenses de l'organisation	5,7	6,5	7	7,2	8,5	7,1	6,3	6,8 (2012-2018)
UIT (volume total des activités externalisées)	1 775 739	1 466 011	14 574 200	17 853 963	19 071 568	22 513 413	23 441 378	100 696 273
Variation en pourcentage des volumes externalisés	-	-17,4	894,1	22,5	6,8	18	4,1	1 220,1 (2012 et 2018)
Volume total des achats	31 442 000	54 586 000	48 853 000	34 017 000	47 635 260	47 700 000	46 600 000	310 833 260

Organisation	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Volumes externalisés en pourcentage du total des achats	5,6	2,7	29,8	52,5	40	47,2	50,3	32,4 (2012-2018)
Dépenses totales de l'organisation	215 242 739	218 892 602	188 090 958	191 833 044	183 604 878	200 015 337	186 793 313	1 384 472 871
Volumes externalisés en pourcentage du total des dépenses de l'organisation	0,8	0,7	7,7	9,3	10,4	11,2	12,5	7,3 (2012-2018)
ONU (volume total des activités externalisées)	1 041 349 921	894 423 806	775 012 580	941 526 662	837 517 355	836 355 759	880 063 298	6 206 249 381
Variation en pourcentage des volumes externalisés	-	-14,1	-13,4	21,5	-11	-0,1	5,2	-15,5 (2012 et 2018)
Volume total des achats ^b	2 871 727 727	2 997 081 322	3 207 162 480	3 089 001 683	3 233 214 771	3 069 897 516	3 026 421 511	21 494 507 010
Volumes externalisés en pourcentage du total des achats	36,3	29,8	24,2	30,5	25,9	27,2	29,1	28,9 (2012-2018)
Dépenses totales de l'organisation	12 787 253 000	12 661 187 000	14 397 840 000	14 372 299 000	14 594 524 000	14 049 804 000	14 224 132 000	97 087 039 000
Volumes externalisés en pourcentage du total des dépenses de l'organisation	8,1	7,1	5,4	6,6	5,7	6	6,2	6,4 (2012-2018)
ONUSIDA (volume total des activités externalisées)	16 973 603	20 459 278	25 450 355	17 858 563	17 208 595	12 304 523	19 319 565	129 574 482
Variation en pourcentage des volumes externalisés	-	20,5	24,4	-29,8	-3,6	-28,5	57	13,8 (2012 et 2018)
Volume total des achats	-	38 217 000	38 399 000	41 286 160	34 022 440	49 400 000	28 200 000	229 524 600
Volumes externalisés en pourcentage du total des achats	-	53,5	66,3	43,3	50,6	24,9	68,5	49,1 (2013-2018)
Dépenses totales de l'organisation	279 913 491	295 195 415	295 725 197	293 936 807	181 750 055	173 371 100	184 336 897	1 704 228 962
Volumes externalisés en pourcentage du total des dépenses de l'organisation	6,1	6,9	8,6	6,1	9,5	7,1	10,5	7,6 (2012-2018)
PNUD (volume total des activités externalisées)	253 437 323	270 436 596	215 007 818	326 950 114	396 591 004	466 653 861	686 447 533	2 615 524 249
Variation en pourcentage des volumes externalisés	-	7	-20,5	52	21,3	17,7	47,1	170,9 (2012 et 2018)
Volume total des achats	3 173 916 000	2 628 855 000	2 285 487 000	2 736 809 380	1 697 466 050	2 117 000 000	2 146 500 000	16 786 033 430

Organisation	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Volumes externalisés en pourcentage du total des achats	8	10,3	9,4	12	23,4	22	32	15,6 (2012-2018)
Dépenses totales de l'organisation	5 244 435 060	5 244 451 435	5 314 299 948	5 057 413 898	4 659 525 828	5 094 775 419	5 096 825 461	35 711 727 049
Volumes externalisés en pourcentage du total des dépenses de l'organisation	4,8	5,2	4	6,5	8,5	9,2	13,5	7,3 (2012-2018)
UNESCO (volume total des activités externalisées)	24 739 856	29 088 280	30 149 676	36 470 200	32 943 668	40 165 423	40 566 879	234 123 982
Variation en pourcentage des volumes externalisés	-	17,6	3,6	21	-9,7	21,9	1	64 (2012 et 2018)
Volume total des achats	121 061 000	105 397 000	123 282 000	134 515 010	122 839 420	129 000 000	112 600 000	848 694 430
Volumes externalisés en pourcentage du total des achats	20,4	27,6	24,5	27,1	26,8	31,1	36	27,6 (2012-2018)
Dépenses totales de l'organisation	806 166 488	813 871 576	802 165 655	762 491 041	663 683 714	688 169 870	682 012 889	5 218 561 233
Volumes externalisés en pourcentage du total des dépenses de l'organisation	3,1	3,6	3,8	4,8	5,0	5,8	5,9	4,5 (2012-2018)
FNUAP (volume total des activités externalisées)	3 792 624	4 126 063	4 172 051	5 082 757	3 854 089	4 267 020	4 186 254	29 480 858
Variation en pourcentage des volumes externalisés	-	8,8	1,1	21,8	-24,2	10,7	-1,9	10,4 (2012 et 2018)
Volume total des achats	335 217 000	365 866 000	357 124 000	343 352 200	281 957 150	316 800 000	400 100 000	2 400 416 350
Volumes externalisés en pourcentage du total des achats	1,1	1,1	1,2	1,5	1,4	1,3	1	1,2 (2012-2018)
Dépenses totales de l'organisation	810 710 695	913 340 299	1 002 115 396	977 375 687	922 517 792	926 869 317	1 086 021 580	6 638 950 766
Volumes externalisés en pourcentage du total des dépenses de l'organisation	0,5	0,5	0,4	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4 (2012-2018)
HCR (volume total des activités externalisées)	169 906 446	233 980 728	273 341 822	257 379 710	278 332 308	325 907 274	315 195 596	1 854 043 884
Variation en pourcentage des volumes externalisés	-	38	16,8	-5,8	8	17	-3,3	85,5 (2012 et 2018)
Volume total des achats	562 070 000	952 635 000	1 044 741 000	981 602 300	1 179 760 670	1 239 400 000	1 100 700 000	7 060 908 970

Organisation	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Volumes externalisés en pourcentage du total des achats	30,2	24,6	26,2	26,2	23,6	26,3	28,6	26,3 (2012-2018)
Dépenses totales de l'organisation	2 305 929 272	2 704 187 100	3 360 740 751	3 278 871 762	3 846 924 119	3 942 839 988	4 063 979 955	23 503 472 947
Volumes externalisés en pourcentage du total des dépenses de l'organisation	7,4	8,7	8,1	7,8	7,2	8,3	7,8	7,9 (2012-2018)
UNICEF (volume total des activités externalisées)	-	-	-	-	334 461 187	546 911 067	471 834 637	1 353 206 891
Variation en pourcentage des volumes externalisés	-	-	-	-	-	63,5	-13,7	41,1 (2016 et 2018)
Volume total des achats	-	-	-	-	3 485 192 990	3 428 700 000	3 486 000 000	10 399 892 990
Volumes externalisés en pourcentage du total des achats	-	-	-	-	9,6	16	13,5	13 (2016-2018)
Dépenses totales de l'organisation	-	-	-	-	5 427 255 034	5 843 812 313	5 918 587 378	17 189 654 725
Volumes externalisés en pourcentage du total des dépenses de l'organisation	-	-	-	-	6,2	9,4	8	7,9 (2016-2018)
ONUDI (volume total des activités externalisées)	-	5 970 007	12 708 865	10 101 192	8 025 847	11 565 911	9 620 788	57 992 609
Variation en pourcentage des volumes externalisés	-	-	112,9	-20,5	-20,5	44,11	-16,8	-24,3 (2013 et 2018)
Volume total des achats	-	85 356 000	102 309 000	98 361 210	123 336 400	178 400 000	161 600 000	749 362 610
Volumes externalisés en pourcentage du total des achats	-	7	12,4	10,3	6,5	6,5	6	7,7 (2013-2018)
Dépenses totales de l'organisation	-	330 774 686	232 720 432	244 140 762	235 511 425	299 180 198	279 463 696	1 621 791 199
Volumes externalisés en pourcentage du total des dépenses de l'organisation	-	1,8	5,5	4,1	3,4	3,9	3,4	3,6 (2013-2018)
UNOPS (volume total des activités externalisées)	-	81 919 239	55 532, 258	70 993 238	79 177 402	136 588 085	-	424 210 222
Variation en pourcentage des volumes externalisés	-	-1,1	-32,2	27,8	11,5	72,5	-	66,7 (2013 et 2017)
Volume total des achats ^c	-	451 195 000	405 172 000	364 129 000	447 319 000	495 082 000	-	2 162 897 000

Organisation	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Volumes externalisés en pourcentage du total des achats	-	18,2	13,7	19,5	17,7	27,6	-	19,6 (2013-2017)
Dépenses totales de l'organisation	-	703 639 000	666 675 000	671 526 000	769 873 000	815 855 396	-	3 627 568 396
Volumes externalisés en pourcentage du total des dépenses de l'organisation	-	11,6	8,3	10,6	10,3	16,7	-	11,7 (2013-2017)
UNRWA (volume total des activités externalisées)	-	-	-	17 889 473	13 967 937	11 243 856	10 108 972	53 210 238
Variation en pourcentage des volumes externalisés	-	-	-	-	-21,9	-19,5	-10,1	-27,6 (2015 et 2018)
Volume total des achats	-	-	-	323 956 209	288 560 864	243 704 589	224 882 532	1 081 104 194
Volumes externalisés en pourcentage du total des achats	-	-	-	5,5	4,8	4,6	4,5	4,9 (2015-2018)
Dépenses totales de l'organisation	-	-	-	1 333 774 841	1 316 762 306	1 310 443 631	1 190 222 772	5 151 203 550
Volumes externalisés en pourcentage du total des dépenses de l'organisation	-	-	-	1,3	1,1	0,9	0,8	1 (2015-2018)
ONU-Femmes (volume total des activités externalisées)	-	60 011	2 585 345	3 651 826	5 383 578	5 131 916	7 372 664	24 185 340
Variation en pourcentage des volumes externalisés	-	-	4 208,1	41,3	47,4	-4,7	43,7	12 185,6 (2013 et 2018)
Volume total des achats	-	76 328 000	90 299 000	108 651 690	125 937 380	104 200 000	127 500 000	632 916 070
Volumes externalisés en pourcentage du total des achats	-	0,1	2,9	3,4	4,3	4,9	5,8	3,8 (2013-2018)
Dépenses totales de l'organisation	-	264 104 992	270 537 896	314 974 000	339 801 000	338 615 000	380 260 000	1 908 292 888
Volumes externalisés en pourcentage du total des dépenses de l'organisation	-	0,02	1	1,2	1,6	1,5	1,9	1,3 (2013-2018)
OMT (volume total des activités externalisées)	-	-	-	-	-	766 372	558 490	1 324 862
Variation en pourcentage des volumes externalisés	-	-	-	-	-	-	-27,1	-27,1 (2017 et 2018)
Volume total des achats	-	-	-	-	-	2 924 464	2 315 230	5 239 694

Organisation	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Volumes externalisés en pourcentage du total des achats	-	-	-	-	-	26,2	24,1	25,3 (2017-2018)
Dépenses totales de l'organisation	-	-	-	-	-	27 201 861	21 123 148	48 325 009
Volumes externalisés en pourcentage du total des dépenses de l'organisation	-	-	-	-	-	2,8	2,6	2,7 (2017-2018)
UPU (volume total des activités externalisées)	2 173 967	2 023 504	2 185 614	2 227 346	2 155 752	2 135 033	2 130 064	15 031 281
Variation en pourcentage des volumes externalisés	-	-6,9	8	1,9	-3,2	-1	-0,2	-2 (2012 et 2018)
Volume total des achats	688 000	2 989 000	-	22 791 230	21 952 640	16 700 000	14 000 000	79 120 870
Volumes externalisés en pourcentage du total des achats	316	67,7	-	9,8	9,8	12,8	15,2	16,2 (2012-2013 et 2015-2018)
Dépenses totales de l'organisation	74 012 429	76 015 020	63 245 715	79 265 758	77 403 536	82 854 833	75 172 438	527 969 729
Volumes externalisés en pourcentage du total des dépenses de l'organisation	2,9	2,7	3,5	2,8	2,8	2,6	2,8	2,8 (2012-2018)
PAM (volume total des activités externalisées)	1 093 788 338	951 303 307	1 062 245 991	1 137 554 240	1 142 256 811	1 169 588 665	1 260 964 971	7 817 702 322
Variation en pourcentage des volumes externalisés	-	-13	11,7	7,1	0,4	2,4	7,8	15,3 (2012 et 2018)
Volume total des achats	2 483 983 240	2 476 557 589	2 752 856 500	2 629 553 266	2 961 903 699	3 075 332 797	3 497 040 657	19 877 227 748
Volumes externalisés en pourcentage du total des achats	44	38,4	38,6	43,3	38,6	38	36,1	39,3 (2012-2018)
Dépenses totales de l'organisation	4 450 012 777	4 767 693 118	4 996 778 314	4 893 472 393	5 355 409 043	6 224 010 883	6 789 054 399	37 476 430 927
Volumes externalisés en pourcentage du total des dépenses de l'organisation	24,6	20	21,3	23,2	21,3	18,8	18,6	20,9 (2012-2018)
OMS – siège uniquement (volume total des activités externalisées)	9 946 450	10 642 569	12 123 485	12 179 131	10 986 115	12 012 085	11 573 424	79 463 259
Variation en pourcentage des volumes externalisés	-	7	13,9	0,5	-9,8	9,3	-3,7	16,4 (2012 et 2018)
Volume total des achats (OMS – siège uniquement)	221 000 000	242 000 000	301 000 000	303 000 000	244 000 000	268 000 000	240 000 000	1 819 000 000

Organisation	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Volumes externalisés en pourcentage du total des achats	4,5	4,4	4	4,1	4,5	4,5	4,8	4,4 (2012-2018)
Dépenses totales de l'organisation (ensemble de l'OMS sauf OPS)	4 159 926 810	2 260 998 329	2 316 590 813	2 738 660 315	2 471 062 278	2 680 744 796	2 500 048 502	19 128 031 843
Volumes externalisés en pourcentage du total des dépenses de l'organisation	0,2	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4 (2012-2018)
OMPI (volume total des activités externalisées)	46 332 353	57 315 046	60 315 721	47 365 210	51 607 978	59 654 047	-	322 590 355
Variation en pourcentage des volumes externalisés	-	23,7	5,2	-21,5	9	15,6	-	28,8 (2012 et 2017)
Volume total des achats	127 094 000	150 950 000	146 642 000	102 812 670	114 312 560	114 800 000	-	756 611 230
Volumes externalisés en pourcentage du total des achats	36,5	38	41,1	46,1	45,1	52	-	42,6 (2012-2017)
Dépenses totales de l'organisation	352 672 429	379 346 425	337 594 738	351 839 000	347 037 073	403 729 039	-	2 172 218 704
Volumes externalisés en pourcentage du total des dépenses de l'organisation	13,1	15,1	17,9	13,5	14,9	14,8	-	14,9 (2012-2017)
OMM (volume total des activités externalisées)	-	-	-	7 044 699	9 165 482	9 334 010	9 783 231	35 327 422
Variation en pourcentage des volumes externalisés	-	-	-	-	30,1	1,8	4,8	6,7 (2015 et 2018)
Volume total des achats	-	-	-	12 786 060	17 611 030	14 100 000	15 100 000	59 597 090
Volumes externalisés en pourcentage du total des achats	-	-	-	55,1	52	66,2	64,8	59,3 (2015-2018)
Dépenses totales de l'organisation	-	-	-	102 471 241	98 226 341	107 891 616	96 634 245	405 223 443
Volumes externalisés en pourcentage du total des dépenses de l'organisation	-	-	-	6,9	9,3	8,7	10,1	8,7 (2015-2018)

Sources : Les volumes externalisés ont été calculés à partir des réponses fournies aux questionnaires communs et aux questionnaires de suivi par les organisations participantes. Les volumes des achats pour l'OACI, l'OMS (siège), l'OMT, l'ONU, le PAM, l'UNOPS et l'UNRWA ont été communiqués directement au CCI par les organisations. Les volumes des achats des 16 autres organisations ont été extraits des rapports statistiques annuels sur les achats des Nations Unies publiés de 2012 à 2018. Ces rapports sont produits par l'UNOPS et sont consultables sur le site www.ungm.org. Les données relatives aux dépenses totales des organisations sont, sauf pour l'ONU, celles figurant sur le site Web du Réseau Finances et budget du CCS : www.unsceb.org/content/FS-F00-03. Il convient de noter que quelques organisations ont fourni des données sur leurs dépenses directement au CCI et que, pour certaines années et pour certaines entités, les chiffres communiqués ne correspondaient pas aux données sur leurs dépenses retenues par le CCS. À des fins de cohérence, seules les données relatives aux dépenses du site Web du CCS ont été utilisées, à l'exception de l'ONU, pour laquelle les données fournies directement par l'organisation ont été utilisées, afin de s'assurer

la cohérence entre les entités couvertes par les données sur l'externalisation et celles couvertes par les données sur les achats. L'OMT a communiqué les volumes des achats et les volumes externalisés en euros et l'OMM et l'UPU ont communiqué les volumes externalisés en francs suisses. Les données relatives à certains services externalisés ont été fournies par l'UIT en euros, forint hongrois, riyals qatariens, won, rand sud-africains, francs suisses, baht et dirhams des Émirats arabes unis. Toutes les données ont été converties en dollars des États-Unis sur la base des taux de change annuels moyens tirés des sites suivants pour les devises suivantes : oecd.org (francs suisses et euros) ; ofx.com (dirhams des Émirats arabes unis, forint hongrois, won, baht et rand sud-africains) ; et ceicdata.com (riyals qatariens).

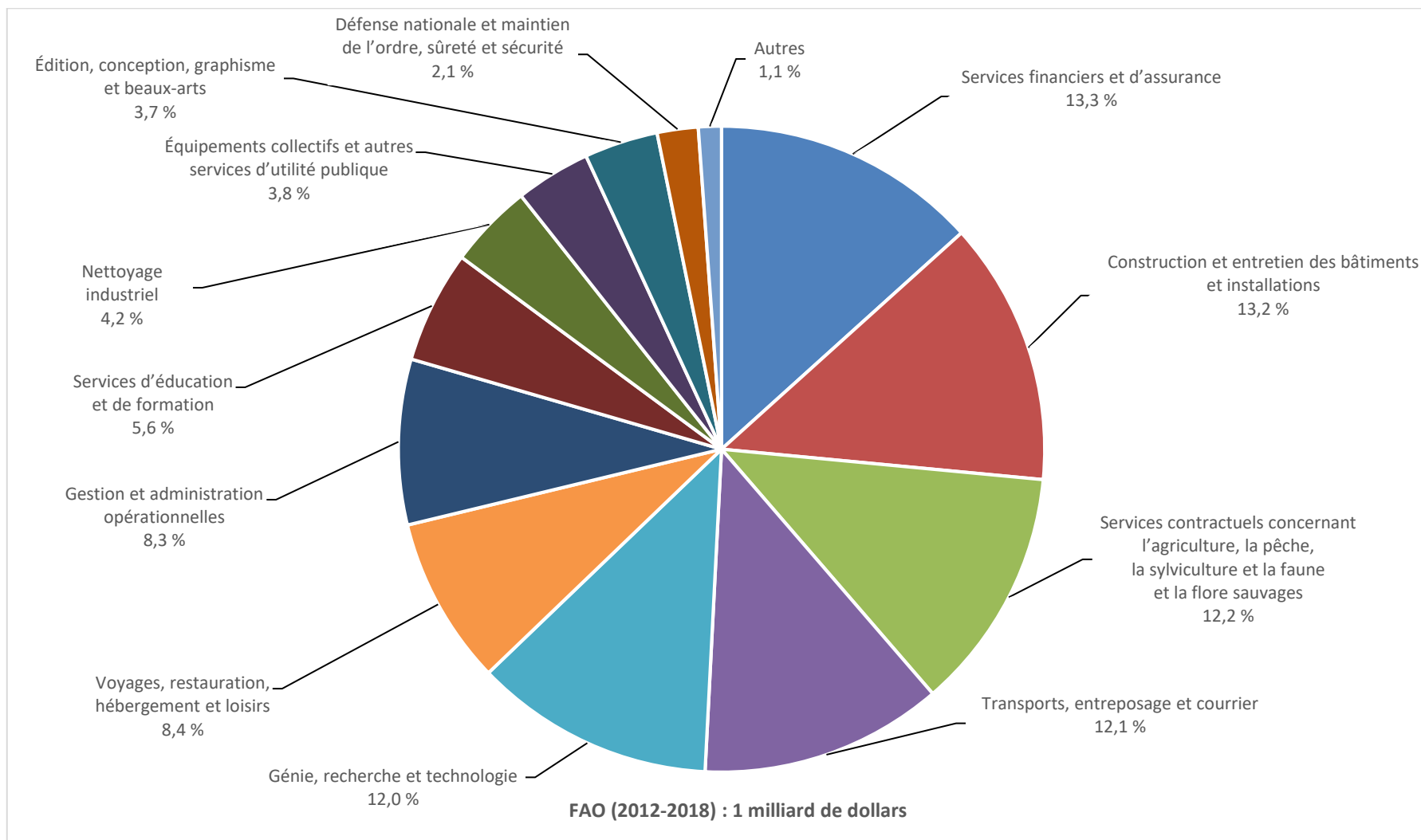
^a Le volume total des activités externalisées, le volume total des achats et les dépenses totales de l'organisation sont exprimés en dollars des États-Unis.

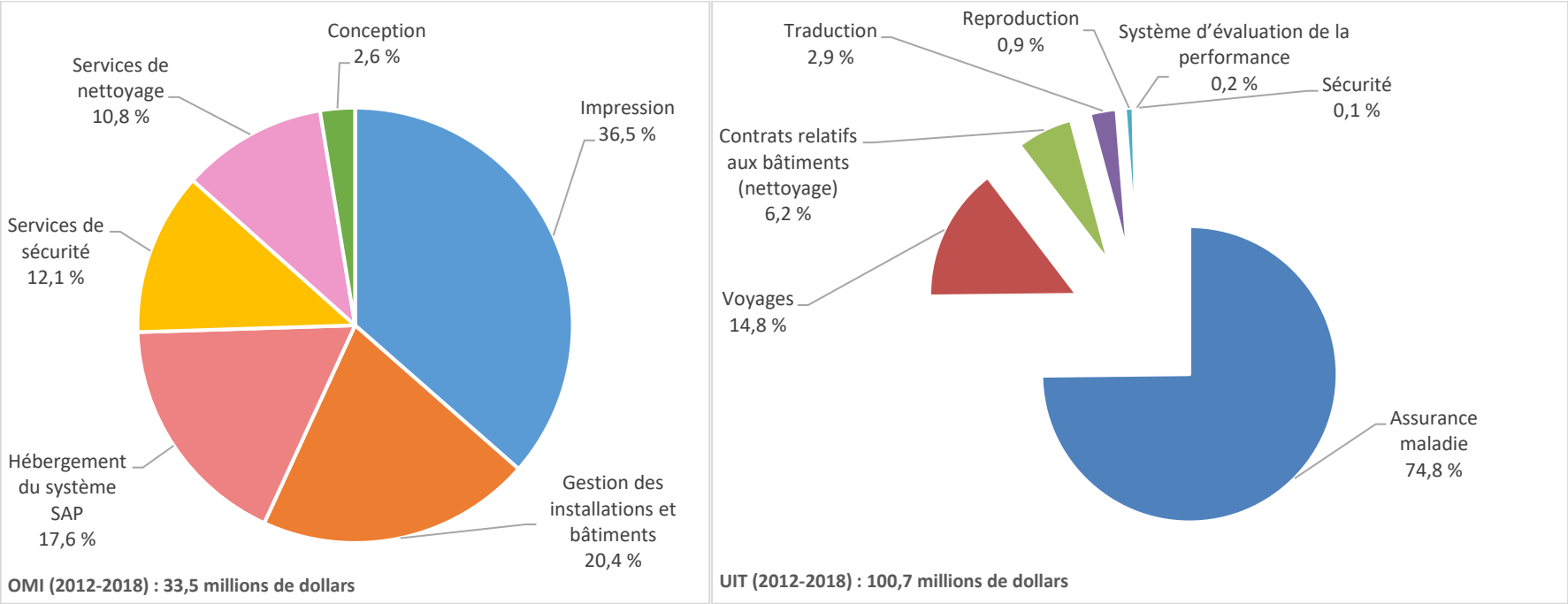
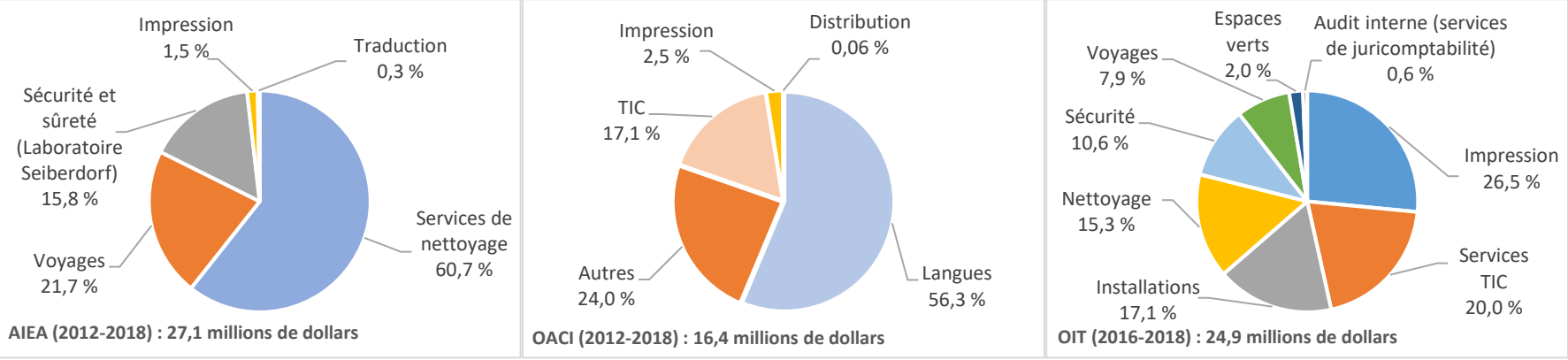
^b La Division des achats de l'Organisation des Nations Unies a commencé à prendre en compte en 2017 les données relatives aux achats des bureaux hors siège, des commissions régionales et des tribunaux dans les statistiques annuelles. Les chiffres de 2012 à 2016 n'incluent que les volumes externalisés relatifs au siège, aux missions de maintien de la paix et aux missions politiques spéciales.

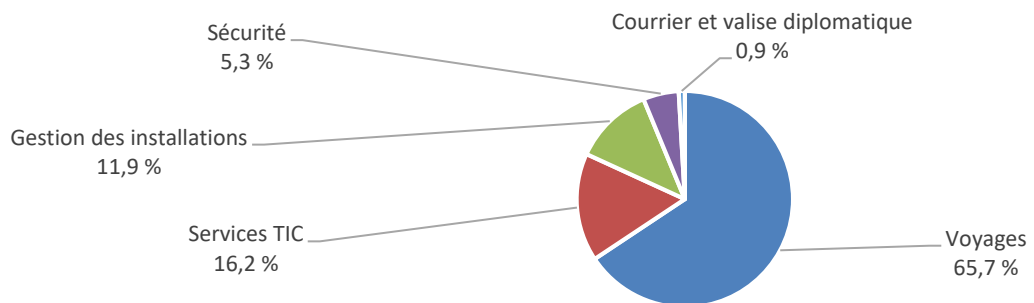
^c Données effectives sur les dépenses au titre des achats par année civile. Dans le total sont inclus les services contractuels, les dépenses opérationnelles et les dépenses au titre des fournitures, des articles consommables et des voyages, comme indiqué par l'UNOPS dans le rapport financier et les états financiers vérifiés établis par le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU.

Annexe IV

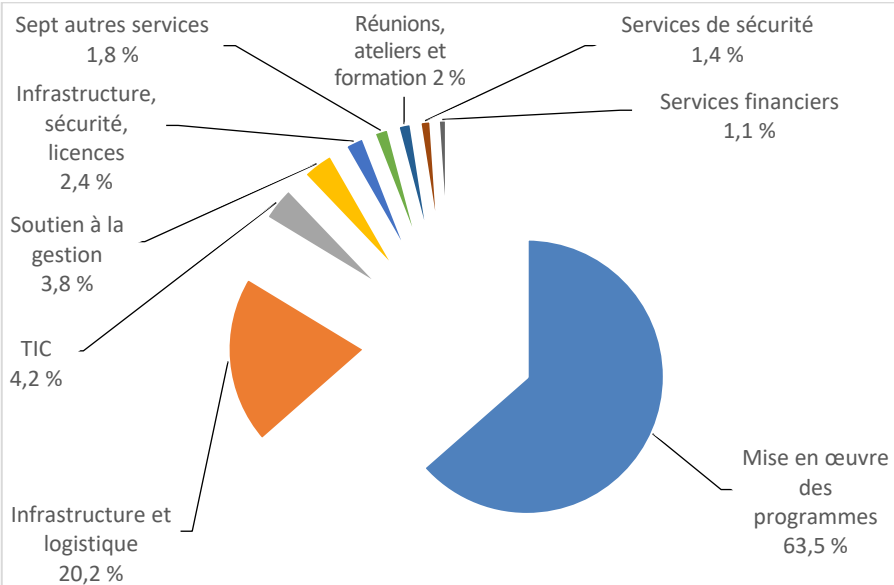
Part des dépenses au titre des services externalisés, par organisation



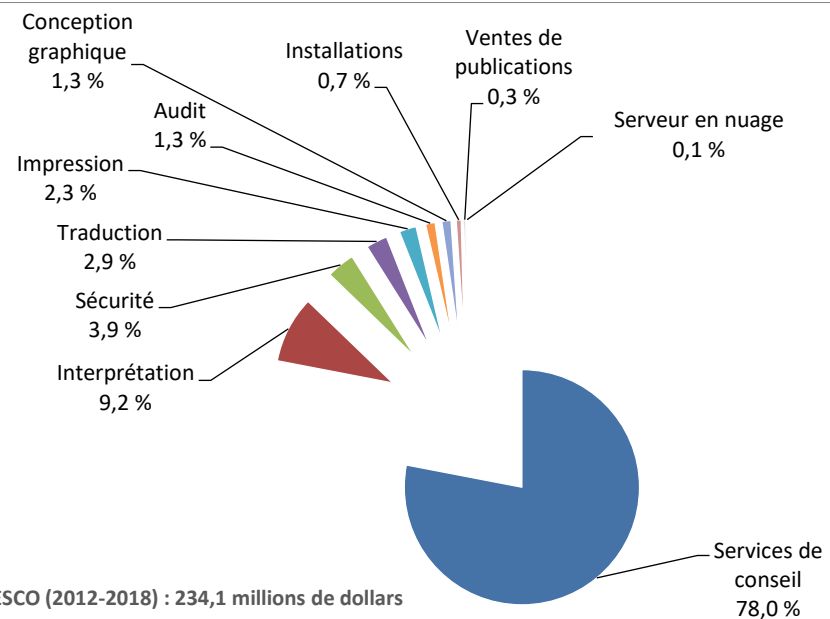




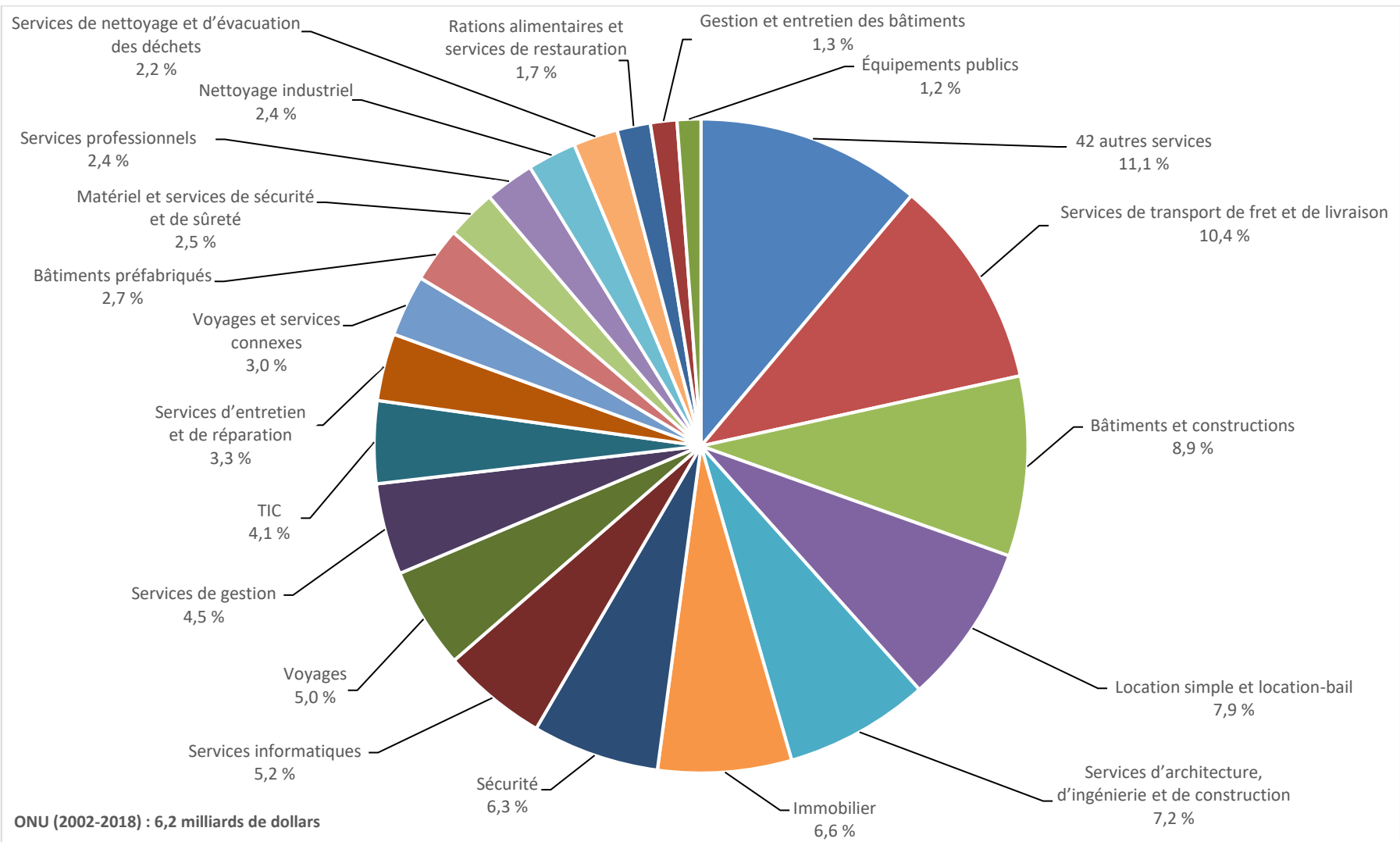
OMM (2015-2018) 35,3 millions de dollars

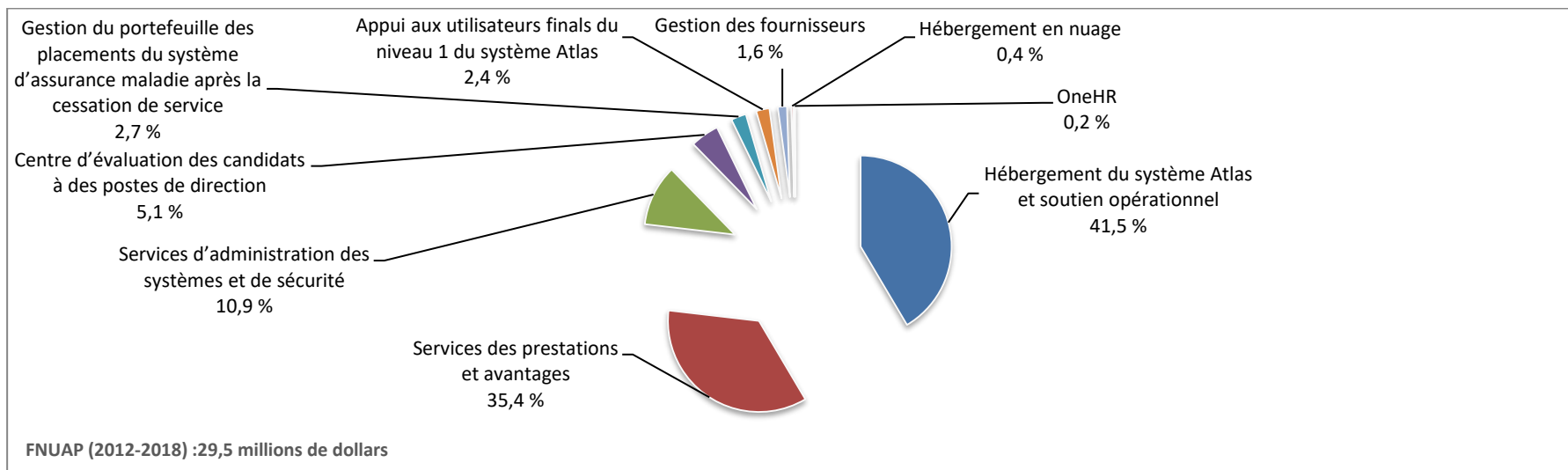
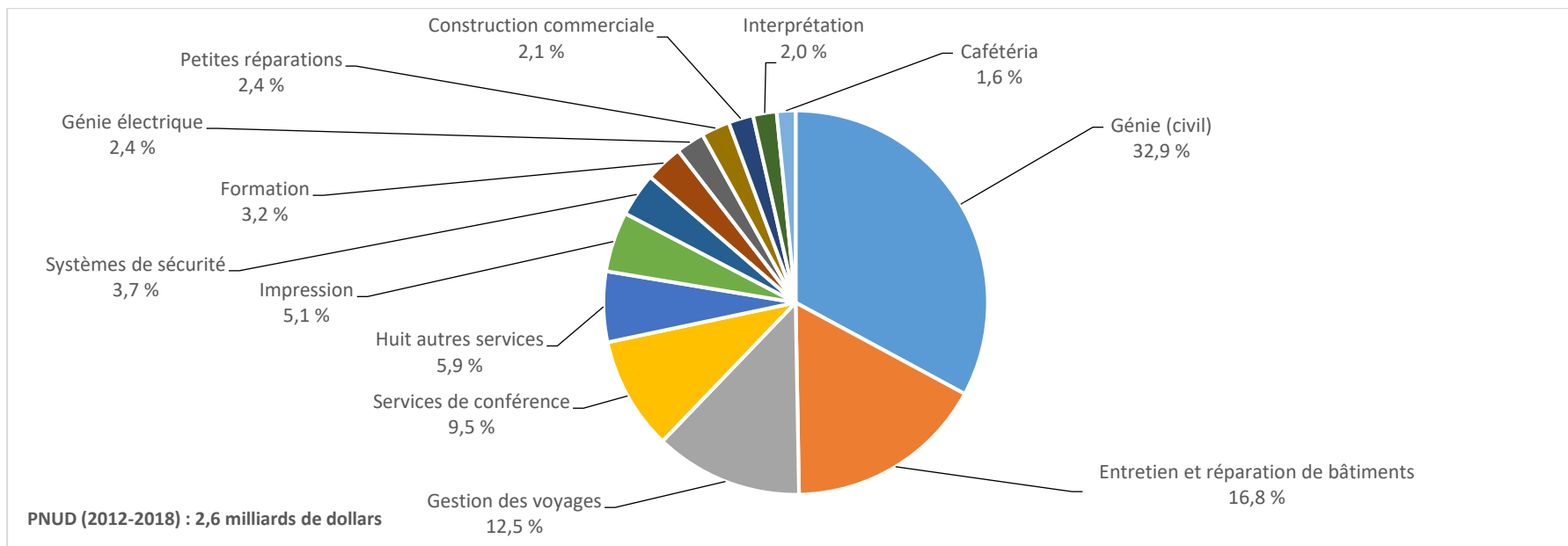


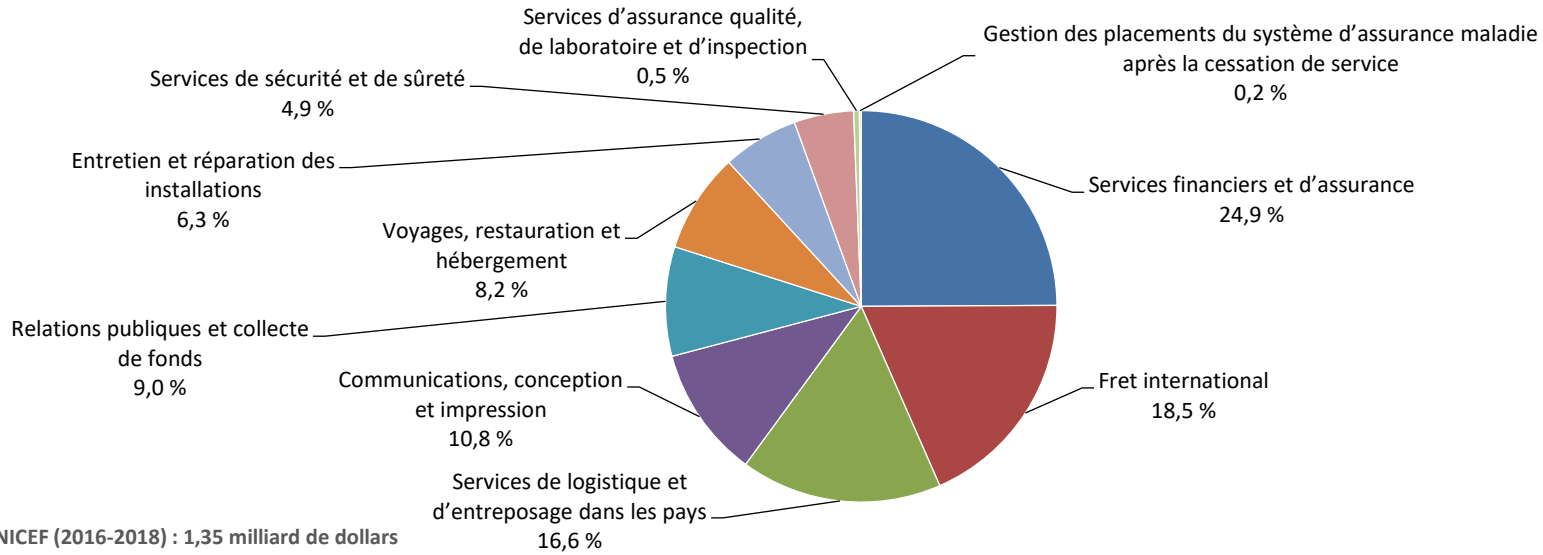
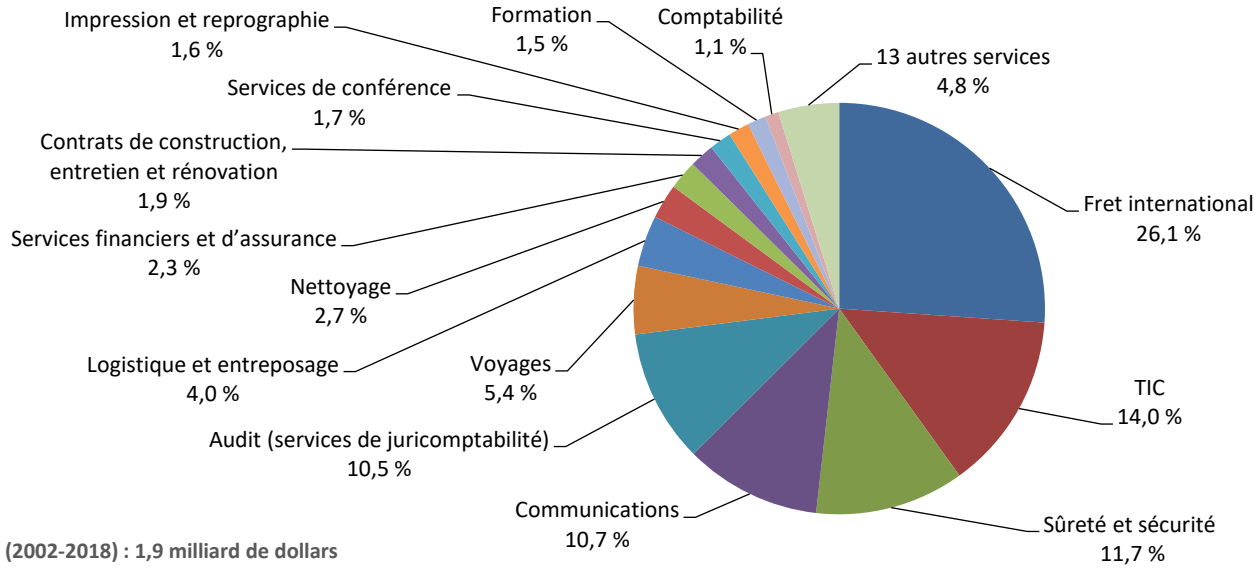
ONUSIDA (2012-2018) : 129,6 millions de dollars

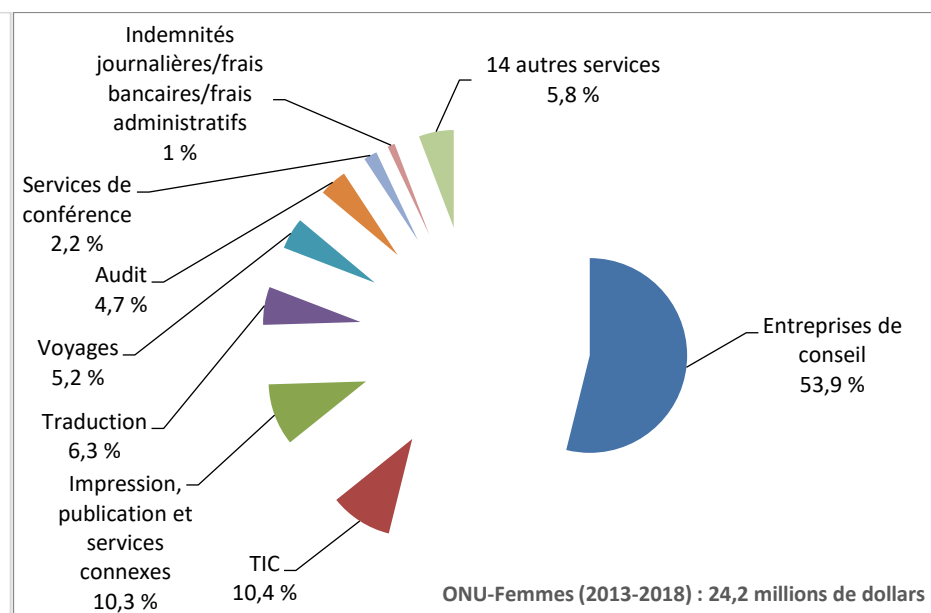
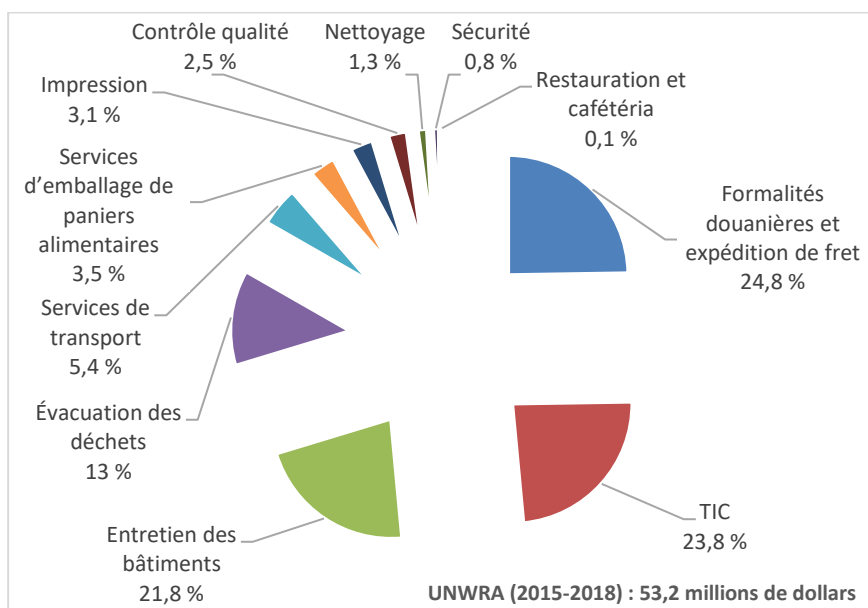
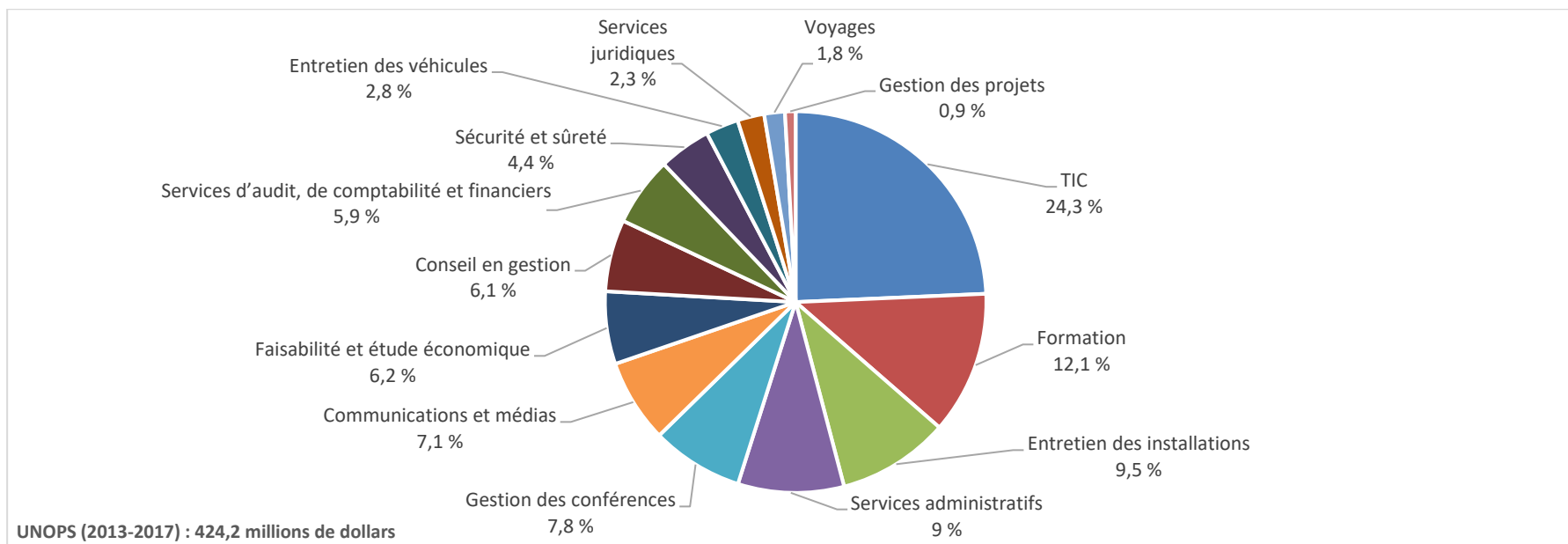


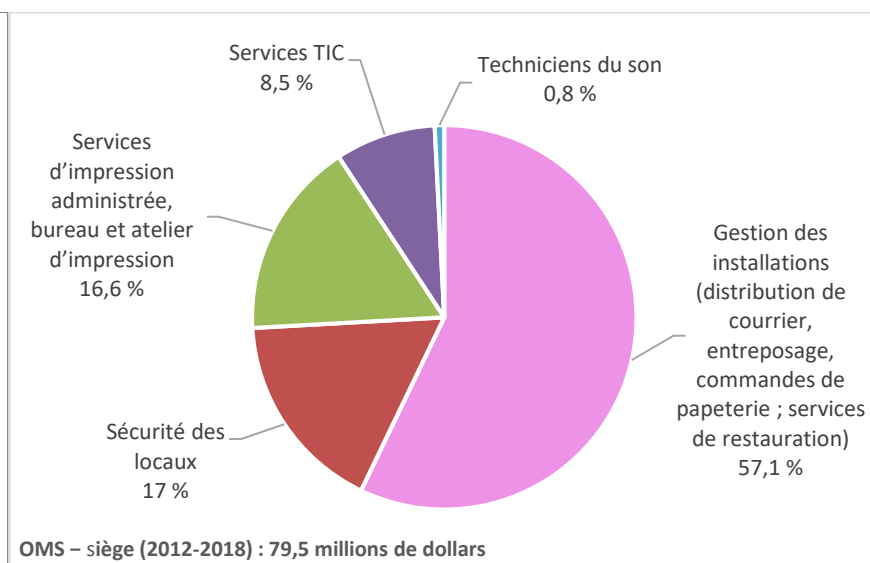
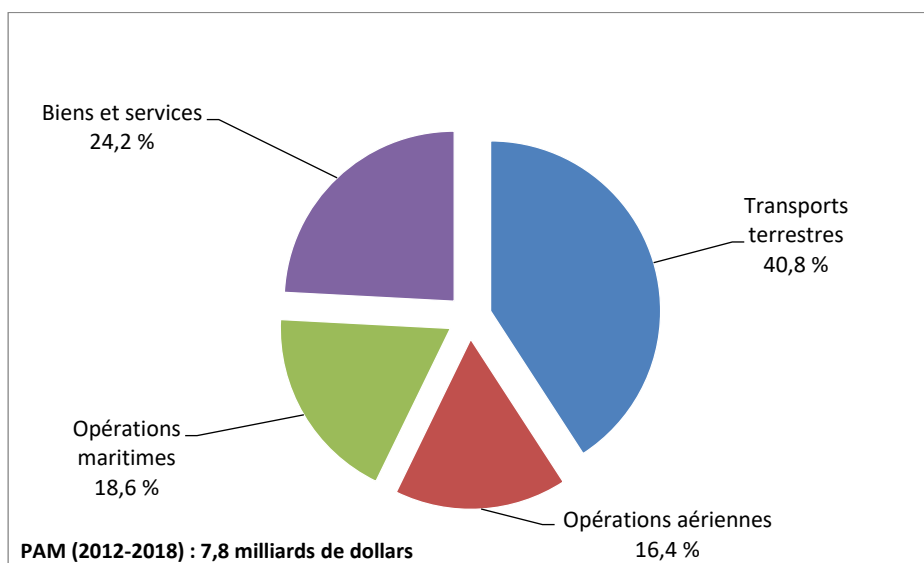
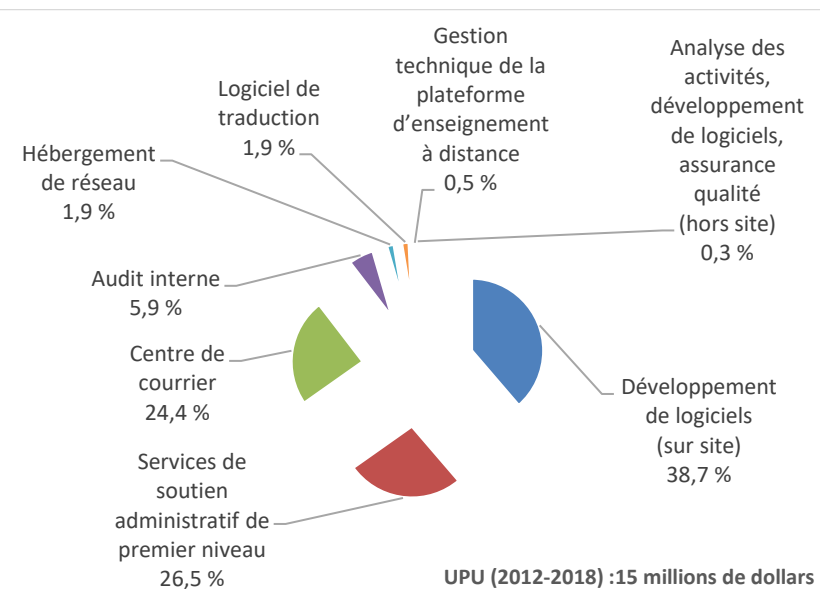
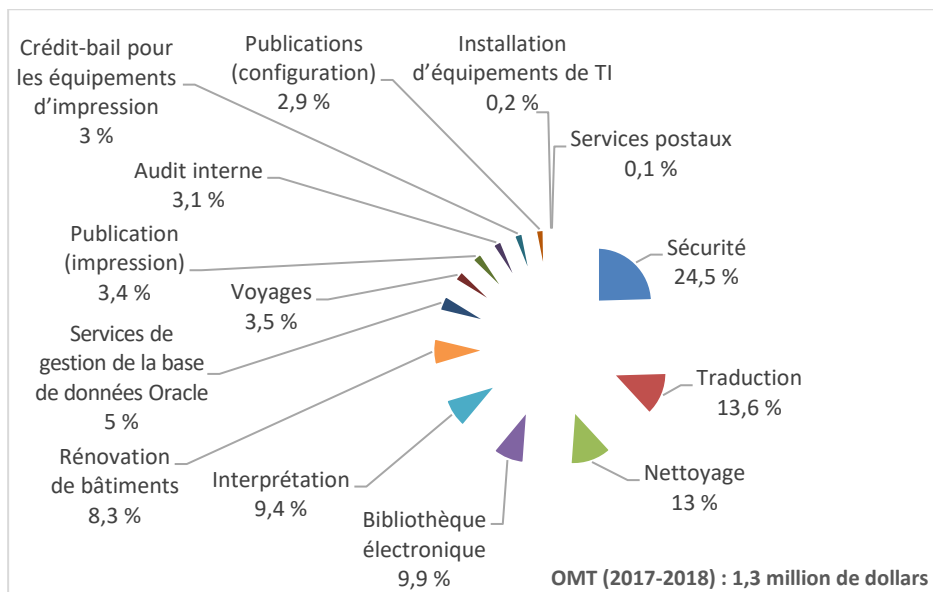
UNESCO (2012-2018) : 234,1 millions de dollars











Sources : Les volumes externalisés sont calculés à partir des réponses des organisations participantes au questionnaire commun et au questionnaire de suivi.

Annexe V

Dépenses pour 22 grandes catégories de services externalisés

Catégorie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total (2012–2018)
Cafétéria et restauration^a	49 263 007	64 445 585	14 780 812	18 943 078	16 853 145	19 319 810	21 977 814	205 583 251
Pourcentage de variation (par rapport à l'année précédente)	-	30,8	-77,1	28,2	-11	14,6	13,8	-55,4
Communications et relations publiques^b	44 394 844	33 954 847	53 892 671	73 024 180	91 959 908	82 869 954	101 005 716	481 102 120
Pourcentage de variation (par rapport à l'année précédente)	-	-23,5	58,7	35,5	25,9	-9,9	21,9	127,5
Services de conférence^c	40 679 139	46 155 930	30 713 717	51 444 590	46 334 287	53 037 928	47 676 025	316 041 616
Pourcentage de variation (par rapport à l'année précédente)	-	13,5	-33,5	67,5	-9,9	14,5	-10	17,2
Édition, publication et impression^d	31 561 242	36 935 966	37 567 410	31 871 049	31 707 859	34 014 590	57 635 512	261 293 628
Pourcentage de variation (par rapport à l'année précédente)	-	17	1,7	15,2	-0,5	7,3	69,4	82,6
Enseignement et formation^e	33 245 220	38 428 749	36 328 907	35 476 192	49 853 800	74 793 473	47 916 789	316 043 130
Pourcentage de variation (par rapport à l'année précédente)	-	15,6	-5,5	-2,3	40,5	50	-35,9	44,1
Services d'ingénierie^f	87 390 848	102 025 570	86 609 085	160 393 845	193 749 547	298 621 005	177 964 180	1 106 754 080
Pourcentage de variation (par rapport à l'année précédente)	-	16,7	-15,1	85,2	20,8	54,1	-40,4	103,6
Construction et entretien des installations^g	322 710 592	215 312 858	296 401 660	405 482 290	346 299 402	400 837 609	757 536 942	2 805 616 800
Pourcentage de variation (par rapport à l'année précédente)	-	-33	37,7	37	-14,6	15,7	89	134,7
Contrats relatifs à l'agriculture, à la pêche, à la sylviculture et à la faune et à la flore sauvages^h	2 043 566	29 796 092	24 714 089	27 509 386	14 166 557	14 151 943	10 174 659	122 556 292
Pourcentage de variation (par rapport à l'année précédente)	-	1 358	-17,1	11,3	-48,5	-0,1	-28,1	397,9

Catégorie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total (2012-2018)
Services financiers, comptables et d'assuranceⁱ	9 516 510	24 440 382	22 295 349	23 986 790	41 543 839	354 798 385	166 531 324	643 112 580
Pourcentage de variation (par rapport à l'année précédente)	-	156,8	-8,8	7,6	73,2	754	-53,1	1649,9
Logistique (fret, transport, entreposage, courrier)^j	1 174 881 434	980 081 716	1 137 010 779	1 199 376 901	1 197 176 755	1 207 968 589	1 273 208 890	8 169 705 065
Pourcentage de variation (par rapport à l'année précédente)	-	-16,6	16	5,5	-0,2	0,9	5,4	8,4
Services relatifs aux ressources humaines, services professionnels et services administratifs^k	104 659 546	131 057 448	118 862 066	133 431 968	162 453 149	198 012 134	208 789 770	1 057 266 080
Pourcentage de variation (par rapport à l'année précédente)	-	25,2	-9,3	12,3	21,7	21,9	5,4	99,5
Technologies de l'information et des communications^l	142 250 304	161 733 923	228 618 515	221 176 291	229 202 792	257 140 763	143 456 602	1 383 579 190
Pourcentage de variation (par rapport à l'année précédente)	-	13,7	41,4	-3,3	3,6	12,2	-44,2	0,8
Services juridiques^m	5 325 151	5 268 204	5 126 384	6 645 760	1 179 866	1 339 123	1 047 622	25 932 110
Pourcentage de variation (par rapport à l'année précédente)	-	-1,1	-2,7	29,6	-82,2	13,5	-21,8	-80,3
Appui à la gestionⁿ	79 207 365	137 307 414	55 927 404	52 958 230	26 279 796	27 138 151	17 307 489	396 125 849
Pourcentage de variation (par rapport à l'année précédente)	-	73,4	-59,3	-5,3	-50,4	3,3	-36,2	-78,1
Matériel et fournitures de bureau^o	9 325 025	7 278 169	7 404 657	7 180 204	3 543 509	2 814 706	2 257 745	39 804 014
Pourcentage de variation par rapport à l'année précédente	-	-22	1,7	-3	-50,6	-20,6	-19,8	-75,8
Contrôle, inspections, contrôle/assurance de la qualité^p	22 266 113	27 018 285	32 684 363	50 104 925	46 394 963	47 212 865	58 437 562	284 119 076
Pourcentage de variation par rapport à l'année précédente	-	21,3	21	53,3	-7,4	1,8	23,8	162,5
Immobilier, location simple et location-bail de locaux et équipements collectifs^q	184 023 045	192 401 685	117 467 988	163 666 877	182 408 684	217 737 235	218 981 812	1 276 687 325

Catégorie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total (2012-2018)
Pourcentage de variation (par rapport à l'année précédente)	-	4,6	-38,9	39,3	11,5	19,4	0,6	19
Sécurité et sûreté^r	75 652 355	96 362 848	117 900 450	137 688 598	379 807 750	178 670 207	187 018 747	1 173 100 956
Pourcentage de variation (par rapport à l'année précédente)	-	27,4	22,4	16,8	175,8	-53	4,7	147,2
Traduction et interprétation^s	27 795 073	38 903 204	35 126 665	33 823 628	86 031 718	39 540 681	11 889 532	273 110 502
Pourcentage de variation (par rapport à l'année précédente)	-	40	-9,7	-3,7	154	-54	-69,9	-57,2
Voyages, restauration et hébergement^t	117 565 074	125 725 957	122 683 456	129 500 177	117 019 568	286 245 637	289 114 169	1 187 854 038
Pourcentage de variation (par rapport à l'année précédente)	-	6,9	-2,4	5,6	-9,6	144,6	1	145,9
Véhicules, réparation et entretien^u	16 570 291	3 255 850	5 568 247	3 536 215	13 243 390	8 246 963	12 745 932	63 166 887
Pourcentage de variation (par rapport à l'année précédente)	-	-80,4	71	-36,5	274,5	-37,7	54,6	-23,1
Autres services divers externalisés	140 578 084	205 050 944	85 558 005	96 555 909	108 332 835	124 998 636	120 216 503	881 290 916
Pourcentage de variation (par rapport à l'année précédente)	-	45,9	-58,3	12,9	12,2	15,4	-3,8	-14,5
Total des dépenses pour l'ensemble des services externalisés	2 720 903 826	2 708 911 635	2 685 951 542	3 073 878 276	3 395 090 385	3 942 597 718	3 942 512 124	22 469 845 506
Pourcentage de variation (par rapport à l'année précédente)	-	-0,4	-0,8	14,4	10,4	16,1	0	44,9

Sources : Les volumes externalisés sont calculés à partir des réponses des organisations participantes au questionnaire commun et au questionnaire de suivi.

Note : L'OMT a communiqué les données en euros et l'OMM et l'UPU les ont communiquées en francs suisses. Toutes les données ont été converties en dollars des États-Unis, en utilisant les taux de change annuels moyens tirés des sites suivants pour les différentes devises : oecd.org (franc suisse et euro) ; ofx.com (dirham des Émirats arabes unis, forint hongrois, won, baht et rand sud-africain) ; et ceicdata.com (riyal qatarien).

^a Alimentation et restauration (ONU) ; rations alimentaires et services de restauration (ONU) ; services de cafétéria (PNUD) ; et services de cafétéria et de restauration (HCR, OMPI, ONU-Femmes et UNWRA).

^b Services de radiocommunication et de télédiffusion (ONU) ; matériel et accessoires photographiques (ONU) ; équipements et services de télécommunications (ONU et PNUD) ; publicité, mercatique et réunions (ONU) ; communications et médias (HCR et UNOPS) ; centres d'information (PNUD) ; et relations publiques et collecte de fonds (UNICEF).

^c Services d'organisation de conférences (PNUD) ; services de gestion de conférences et d'événements (HCR et UNOPS) ; services de conférence et de réunion (ONU-Femmes) ; et techniciens du son (OMS).

^d Édition, conception, graphisme et beaux-arts (FAO) ; impression (AIEA, OACI, OIT, OMI, PNUD et UNRWA) ; distribution (OACI) ; conception (OMI) ; reprographie (UIT) ; conception et impression de graphiques et de timbres (ONU) ; encre d'imprimerie et accessoires pour presses d'imprimerie (ONU) ; services d'impression externes (UNESCO) ; services de conception graphique (UNESCO) ; vente de publications (UNESCO) ; impression et reprographie (HCR) ; impression, publication, conception graphique, audiovisuel, publicité, fournitures

pour les campagnes de sensibilisation et les ateliers (ONU-Femmes) ; services de location-bail de matériel d'impression (OMT) ; mise en page des publications (OMT) ; publications (OMT) ; bibliothèque et publications électroniques (OMT) ; services administrés d'impression et bureaux et centres d'impression (OMS) ; et relecture et correction (OMPI).

^e Services d'enseignement et de formation (FAO et ONU-Femmes) ; formation linguistique (HCR, OACI et OMPI) ; éducation (ONU) ; services de formation (HCR, ONU, ONU-Femmes, PNUD et UNOPS) ; réunions, formations et ateliers (ONUSIDA) ; bibliothèque (ONUSIDA) ; perfectionnement du personnel et apprentissage (ONUSIDA) ; perfectionnement des cadres (PNUD) ; centre d'évaluation du vivier des personnes aptes à exercer des fonctions de direction (FNUAP) ; et gestion technique de la plateforme d'enseignement à distance Trainpost (UPU).

^f Ingénierie, recherche et technologie (FAO) ; ingénierie (ONU) ; génie civil (PNUD) ; ingénierie électrique et électronique (PNUD) ; et génie mécanique (PNUD).

^g Construction et maintenance des bâtiments et des installations (FAO et UNOPS) ; nettoyage industriel (FAO et ONU) ; services de nettoyage (AIEA, HCR, OIT, OMI, OMT, ONU-Femmes, UIT et UNWRA) ; installations (OIT) ; espaces verts (OIT) ; gestion des installations et des bâtiments (OMI) ; bâtiments et travaux publics (ONU) ; climatisation, chauffage et plomberie (ONU) ; architecture, génie civil et services de construction (ONU) ; gestion et entretien des bâtiments (ONU) ; services de nettoyage et d'évacuation des déchets (ONU) ; services d'entretien et de réparation (ONU) ; bâtiments préfabriqués (ONU) ; entretien et réparation des bâtiments (PNUD) ; constructions commerciales (PNUD) ; services des petites réparations (PNUD) ; installations, y compris nettoyage, entretien des espaces verts et restauration (UNESCO) ; contrats relatifs aux bâtiments, à l'entretien et à la rénovation (HCR) ; entretien et réparation des installations (UNICEF) ; services de gestion des installations, y compris entretien des infrastructures et des bâtiments (ONUDI) ; entretien des bâtiments (UNWRA) ; ramassage des ordures (UNWRA) ; entretien des bâtiments, améliorations locatives, réparation du matériel et équipements de sécurité (ONU-Femmes) ; services de déménagement et d'aménagement des bureaux (ONU-Femmes) ; rénovation des bâtiments (OMT) ; services de construction d'infrastructures permanentes et temporaires (PAM) ; gestion des locaux (OMS) ; services de nettoyage et de manutention (OMPI) ; maintenance électrique générale (OMPI) ; services d'aménagement des espaces verts (OMPI) ; entretien du chauffage, de la ventilation et de la climatisation (OMPI) ; et gestion des installations, y compris entretien des ascenseurs (OMM).

^h Services contractuels relatifs à l'agriculture, à la pêche, la sylviculture et à la faune et à la flore sauvages (FAO).

ⁱ Services financiers et d'assurance (FAO et ONU) ; assurance maladie (ONU et UIT) ; services d'assurance (ONU) ; services financiers (ONUSIDA) ; gestion du portefeuille des placements du système d'assurance maladie après la cessation de service (FNUAP) ; services financiers et comptables (HCR) ; services financiers et d'assurance (HCR et UNICEF) ; et administration des fonds destinés à financer les prestations d'assurance maladie après la cessation de service (UNICEF).

^j Transports, entreposage et communications (FAO) ; exploitation des aéroports (ONU) ; services des opérations de transit et de livraison de marchandises (ONU) ; transports maritimes (ONUSIDA) ; services des opérations de transitaires (PNUD) ; transports terrestres (PNUD) ; services de dédouanement (HCR) ; fret international (HCR et UNICEF) ; services de logistique et de stockage dans les pays (HCR et UNICEF) ; services postaux et expédition des publications (HCR et OMT) ; courrier et valise diplomatique (HCR et OMM) ; dédouanement et transit de marchandises (UNRWA) ; services de transport (UNRWA) ; frais de courrier (ONU-Femmes) ; opérations de transit (ONU-Femmes) ; salle de courrier (UPU) ; transports terrestres (PAM) ; opérations aériennes (PAM) ; opérations de transport maritime (PAM) ; services de manutention et de stockage logistique (PAM) ; et services de transport aérien, maritime et terrestre (PAM).

^k Services de consultants (ONU) ; services professionnels (ONU) ; services des consultants (UNESCO) ; OneHR (FNUAP) ; services administratifs et de bureau (UNOPS) ; services de gestion des ressources humaines (ONU-Femmes) ; appui aux consultants locaux (ONU-Femmes) ; sociétés de consultants dans les domaines des TIC et de la conception, de l'audit et de l'impression numériques (ONU-Femmes) ; services administratifs et de bureau (PAM) ; et services de consultants et main-d'œuvre occasionnelle (PAM).

^l Services informatiques (OACI, OIT, OMM, OMS, ONU et UNUSIDA) ; hébergement du progiciel de gestion intégré de l'entité (OMI) ; système d'évaluation de la performance (UIT) ; services relatifs à l'informatique et aux technologies de l'information (ONU) ; système d'informatique de gestion (PNUD) ; solutions de serveurs pour l'informatique en nuage (UNESCO) ; hébergement du système Atlas et soutien opérationnel (FNUAP) ; assistance aux utilisateurs finals du niveau I du système Atlas (FNUAP) ; hébergement en nuage (FNUAP) ; services d'administration et de sécurité des systèmes (FNUAP) ; services informatiques, y compris services d'assistance et d'entretien, d'installation d'équipements et développement de logiciels (HCR) ; services informatiques, y compris installation et réparation, soutien et développement (UNOPS) ; développement de logiciels (UNWRA) ; appui, notamment technologique, de consultants internationaux (ONU-Femmes) ; services concernant la maintenance de logiciels, les licences, les équipements informatiques, accessoires et télécommunications (ONU-Femmes) ; installation d'équipements informatiques (OMT) ; accès aux bases de données Oracle (OMT) ; hébergement de réseaux (UPU) ; développement de logiciels (UPU) ; services de traduction de logiciels informatiques (UPU) ; appui de proximité pour le siège (OMS) ; services de consultants informatiques (OMPI) ; et service d'assistance informatique (OMPI).

^m HCR, ONU et UNOPS.

- ⁿ Gestion et administration des activités (FAO) ; services de gestion (ONU) ; services généraux d'appui à la gestion (ONUSIDA) ; et services de conseil à la gestion (HCR et UNOPS).
- ^o Mobilier (ONU) ; matériel et fournitures de bureau (ONU) ; matériel de bureau et de comptabilité (ONU) ; location et location-bail de matériel de bureau (ONU) ; fournitures de bureau (ONU-Femmes) ; bureaux, chaises et armoires (ONU-Femmes) ; et articles de bureau et services connexes, y compris fournitures, bureaux, chaises, armoires et papèterie (PAM).
- ^p Service d'audit interne (OIT, OMT et UPU) ; services d'inspection et services connexes (ONU) ; audit externe (UNESCO) ; audit et conseil, audit interne et services d'audit juricomptable (HCR) ; assurance qualité, services de laboratoire et d'inspection (HCR et UNICEF) ; contrôle qualité (UNWRA) ; frais d'audit (ONU-Femmes) ; évaluation de projets (ONU-Femmes) ; inspection, assurance et contrôle de la qualité (PAM) ; et services de vérification (OMPI).
- ^q Équipements collectifs et autres services d'utilité publique (FAO) ; équipements collectifs (ONU) ; immobilier (ONU) ; location simple et location-bail (ONU) ; et location de locaux et équipements publics (PAM).
- ^r Défense nationale et ordre, sûreté et sécurité publics (FAO) ; services de sûreté et de sécurité (AIEA, HCR, OMPI, PAM, UNICEF et UNOPS) ; services de sûreté (OIT, OMI, OMM, ONU, ONUSIDA, UNESCO et UIT) ; services et équipements de sûreté et de sécurité (ONU) ; services des systèmes de sécurité (PNUD) ; services d'agents de sécurité non armés (UNRWA) ; agents de sécurité (OMT) ; et sécurité des locaux (OMS).
- ^s Services de traduction (AIEA, OMT, ONU-Femmes, PAM, UIT, UNESCO et UPU) ; traduction et interprétation (HCR et ONU) ; interprétation (PNUD) ; et services d'interprétation (HCR, OMT, PAM et UNESCO).
- ^t Voyages, restauration, hébergement et loisirs (FAO) ; services des voyages (AIEA, HCR, OIT, ONU et UIT) ; services de tourisme et services connexes (ONU) ; voyages et services connexes (ONU) ; services de gestion des voyages (PNUD et UNOPS) ; voyages, restauration et hébergement (UNICEF) ; billets de transport, visas, dépenses au départ et à l'arrivée, véhicules, bus, trains et taxis (ONU-Femmes) ; hébergement en hôtel (ONU-Femmes) ; achat de billets d'avion et de train (OMT) ; et voyages (OMM).
- ^u Véhicules (ONU) ; réparation de véhicules (PNUD) ; entretien de véhicules (HCR et UNOPS) ; et services relatifs aux véhicules aériens, terrestres et maritimes (PAM).

Annexe VI

Services divers externalisés, non classés par catégorie

(En dollars É.-U.)

Activité (Organisation)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Services environnementaux (FAO)	49 715	215 757	424 292	252 282	157 670	563 642	888 543	2 551 901
Services de santé (FAO)	8 000	210 877	131 190	9 695	223 773	151 399	383 877	1 118 811
Production et fabrication industrielles (FAO)	36 500	1 193 998	489 410	4 029	32 583	1 013	5 790	1 763 323
Terrains, bâtiments, structures et voies de circulation (FAO)	668 853	1 027 146	427 344	1 409 546	625 923	938 766	925 778	6 023 356
Organisation et clubs (FAO)	-	-	3 305	1 250	2 688	5 546	96 279	109 068
Politiques et affaires civiques (FAO)	354	2 041 188	631 631	1 427 472	766 273	752 045	368 696	5 987 659
Services personnels et domestiques (FAO)	-	24 506	579	14 168	228	5 034	8 823	53 338
Autres (OACI)	613 550	363 117	443 143	498 430	130 357	852 935	1 038 386	3 939 918
Agriculture (ONU)	-	-	-	-	70 352	67 580	92 115	230 047
Services d'archivage (ONU)	763 384	1 433 916	-250	-	-	-	-	2 197 050
Services du matériel de traitement électronique des données et services de maintenance (ONU)	10 587 432	14 948 464	5 467 448	8 205 464	-	-	-	39 208 808
Appareils électriques et composants électroniques (ONU)	15 484 822	7 104 007	1 319 896	1 255 122	-	-	-	25 163 847
Groupe électrogène (ONU)	4 009 489	-742 928	-	-	-	-	-	3 266 561
Services industriels spéciaux (ONU)	-	-	-	-	4 567 595	12 473 548	21 015 681	38 056 824
Machine et pièces de machines (ONU)	13 270	1 248 152	4 929	-	-	-	-	1 266 350
Services d'entretien et de réparation (ONU)	61 741 269	120 076 131	15 905 805	8 831 211	-	-	-	206 554 416
Articles médicaux, instruments de précision et de mesure (ONU)	-	454 170	8 791 783	19 650 471	-	-	-	28 896 425
Divers (ONU)	11 325 628	12 908 278	12 274 842	12 548 187	2 204 252	2 172 114	1 280 053	54 713 353
Abonnement aux périodiques	35 687	124 949	308 726	1 024 226	-	-	-	1 493 588
Produits pharmaceutiques et santé (ONU)	-	-	-	-	16 998 789	13 236 450	13 063 308	43 298 548
Produits pharmaceutiques et vaccins (ONU)	1 711 778	22 823	52 937	5 000	-	-	-	1 792 538

Activité (Organisation)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Centrale électrique, équipements et services relatifs à l'énergie solaire (ONU)	2 525 996	5 084 167	-	-	-	-	-	7 610 163
Études et matériels scientifiques (ONU)	769 650	773 864	558 231	760 706	-	-	-	2 862 451
Étude technique et de projet (ONU)	2 673 692	4 527 130	970 949	893 871	-	-	-	9 065 641
Articles textiles autres que les vêtements (ONU)	-	22 650	110 549	20 000	-	-	-	153 199
Uniformes et pièces d'uniforme (ONU)	700	-	-	-	-	-	-	700
Mise en œuvre du programme – activités de recherche (ONUSIDA)	123 590	78 569	14 372	25 713	31 091	-	-	273 335
Mise en œuvre du programme – diverses activités (ONUSIDA)	8 821 995	12 869 027	15 576 577	11 881 899	11 409 746	7 369 729	14 385 881	82 314 854
Services de planification, de formation à la gestion de la performance, de mobilisation des ressources et de gestion budgétaire (ONUSIDA)	-	-	27 739	-	-	-	-	27 739
Achats (ONUSIDA)	107 959	187 049	128 091	94 141	97 112	65 560	-	679 912
Infrastructures et services logistiques (ONUSIDA)	4 717 144	5 033 853	5 877 063	3 559 611	3 663 196	3 265 239	-	26 116 106
Infrastructures, sécurité et licences (ONUSIDA)	-	-	-	-	-	275 900	2 787 057	3 062 957
Services généraux (ONUSIDA)	74 248	86 344	-	6 598	-	-	-	167 190
Gestion des fournisseurs (FNUAP)	78 780	78 780	68 260	63 000	63 000	63 060	63 360	478 240
Services de numérisation des archives (HCR)	-	29 097	12 020	52 702	32 753	175 209	410 112	711 893
Communication et conception (HCR)	-	-	-	6 047	-	-	4 281	10 328
Communication, conception et impression (UNICEF)	-	-	-	-	42 997 085	51 320 626	52 350 190	146 667 901
Services de faisabilité et d'analyse économique (UNOPS)	-	3 000 845	2 575 801	5 498 119	8 822 672	6 837 034	-	26 734 471
Services de gestion de projets (UNOPS)	-	-	-	-	1 872 278	2 011 569	-	3 883 847
Services d'audit, financiers et de comptabilité (UNOPS)	-	2 641 019	3 048 397	5 399 945	2 828 358	11 504 424	-	25 422 143
Service d'emballage de paniers de nourriture (UNRWA)	-	-	-	1 147 985	648 785	7 462	84 500	1 888 732
Indemnité journalière de subsistance, frais bancaires et administratifs (ONU-Femmes)	-	7 875	-	-	28 916	5 690	253 375	295 856
Appui administratif de premier niveau (UPU)	486 141	530 744	571 507	576 923	555 838	605 076	654 397	3 980 625
Analyse opérationnelle, mise au point de logiciels et assurance qualité (hors site) (UPU)	-	-	-	-	-	-	38 046	38 046
Autres (PAM)	12 484 679	6 901 551	8 117 297	6 015 418	4 753 946	7 861 188	7 319 067	53 453 146

Activité (Organisation)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Charges de trésorerie et dépenses liées aux bordereaux de remboursement (PAM)	478 595	511 397	957 980	2 703 466	2 184 637	179 765	38 278	7 054 119
Dépenses relatives à l'alimentation (transformation) (PAM)	-	-	-	1 966 101	1 764 374	1 464 756	2 660 631	7 855 862
Services de numérisation des archives (OMPI)	185 185	32 432	266 162	747 112	798 564	766 277	-	2 795 732
Total	140 578 084	205 050 944	85 558 005	96 555 909	108 332 835	124 998 636	120 216 503	881 290 916

Sources : Les volumes externalisés sont calculés à partir des réponses des organisations participantes au questionnaire commun et au questionnaire de suivi.

Annexe VII

Pratiques en matière d'externalisation

Asia Securities Industry and Financial Markets Association)^a

Principe 1 – Interdiction de l'externalisation

L'externalisation ne devrait pas être interdite étant donné les diverses retombées positives que l'on peut en attendre ... grâce aux économies d'échelle, à la spécialisation et aux baisses de coûts résultant des avantages comparatifs. Toutefois, des vérifications appropriées doivent être effectuées lors de la sélection des prestataires de services et les entreprises doivent contrôler la performance en permanence. En outre, elles doivent adopter une gestion des risques adaptée à la nature, l'ampleur et la complexité des accords d'externalisation et garder le contrôle des activités externalisées.

Principe 2 – Définition de l'externalisation

... Il est utile d'établir une liste exhaustive et explicite des exemples d'externalisation des services et des exceptions à ce qui est considéré comme de l'externalisation. Les régulateurs doivent s'efforcer d'harmoniser leur définition de l'externalisation, car, autrement, la même pratique dans différentes juridictions risque d'être réglementée de manière incohérente, rendant difficile l'adoption d'une approche de l'externalisation à l'échelle d'un groupe et d'une région.

Principe 3 – Importance relative

Les accords d'externalisation ne doivent être réglementés qu'au-delà d'un certain seuil. Une approche pragmatique doit être mise en œuvre pour déterminer l'importance relative de ces accords et, pour ceux considérés comme importants, imposer des règles supplémentaires.

Principe 4 – Externalisation intragroupe

Pour les accords d'externalisation intragroupe, une évaluation plus sommaire suffit.

Principe 5 – Approbations/notifications réglementaires

Le régulateur ne doit pas exiger de notification ou d'approbation préalable pour les accords d'externalisation importants. Il faut plutôt exiger de l'entité réglementée qui conclut un accord de ce type d'établir une évaluation de l'accord, qui doit être mise à la disposition du régulateur si celui-ci le demande. Au cas où le régulateur n'est pas satisfait de cette proposition, une entité réglementée qui initie un accord d'externalisation important doit l'en informer dès que possible.

Principe 6 – Inventaire des accords d'externalisation

Un inventaire complet et précis ou une liste centralisée des accords d'externalisation importants doit être établi par une entreprise réglementée, qui doit aussi garder en mémoire tous les accords d'externalisation. L'entreprise doit examiner cet inventaire ou cette liste régulièrement pour s'assurer qu'elle est exacte et à jour. Le régulateur doit fournir certaines indications minimales sur son contenu. Il doit y avoir une certaine souplesse quant à la possibilité d'établir un tel inventaire ou une telle liste au niveau du groupe ou au niveau local, pour autant que le régulateur puisse en disposer sur demande. Les organismes établissant des normes internationales doivent chercher à trouver un accord entre les régulateurs sur le contenu de ces inventaires ou listes.

Principe 7 – Prescriptions en matière d'audit

La fonction d'audit interne d'une entreprise réglementée doit examiner périodiquement les mesures de contrôle de la gestion des risques relatifs aux accords d'externalisation importants et faire rapport à cet égard au conseil d'administration, au

comité d'audit du conseil ou à l'organe de gestion des risques ou de gouvernance concerné de l'entreprise, selon le cas. Une entreprise peut choisir de faire appel à des auditeurs externes si elle le souhaite.

Principe 8 – Gouvernance et responsabilité.

Le conseil d'administration et la direction générale d'une entreprise réglementée doivent continuer d'exercer pleinement leurs rôles s'agissant de tout accord d'externalisation important. Ils ne peuvent pas déléguer de responsabilités au prestataire de services. Une assurance contre les risques en rapport avec la nature, l'ampleur et la complexité de l'accord d'externalisation doit être contractée.

Principe 9 – Notification des incidents et plan de continuité des activités

Les entreprises réglementées doivent informer rapidement le régulateur de tout problème ou changement notable pouvant influencer de manière significative sur un accord d'externalisation important et, par conséquent, affecter dans une large mesure les opérations commerciales, les clients, la rentabilité ou la réputation de l'entreprise réglementée. La notification doit être faite selon les règles générales de notification d'incident, s'il en existe, et non sur la base de prescriptions de notification d'incident propres à l'externalisation.

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire – Forum conjoint^b

Principe 8 – Les régulateurs doivent s'assurer par des moyens appropriés que tout accord d'externalisation n'entrave pas la capacité d'une entité réglementée de respecter ses obligations réglementaires.

Principe 9 – Les régulateurs doivent être conscients des risques que peut engendrer la concentration chez un nombre limité de prestataires des activités externalisées par plusieurs entités réglementées.

Comité technique de l'Organisation internationale des commissions de valeurs^c

Principe 5 – Procédures de résiliation

Dans les contrats d'externalisation avec des prestataires de services tiers doivent figurer des dispositions relatives à la résiliation du contrat et à des stratégies de sortie appropriées.

^a *Proposed Leading Principles for Regulation of Outsourcing*. Disponible sur le site :

www.asifma.org/wp-content/uploads/2018/07/leading-principles-for-regulation-of-outsourcing.pdf.

^b Externalisation des services financiers. Disponible sur le site : www.bis.org/publ/joint12.pdf.

^c *Principles on Outsourcing by Markets*. Disponible sur le site :

www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD299.pdf.

Annexe VIII

Services pouvant être externalisés à l'avenir, bien-fondé et risques

Organisation	Services pouvant être externalisés à l'avenir	Motifs de l'externalisation	Risques
FAO	Services financiers	Efficacité, portée, capacité, proximité avec les clients, fonction essentielle spécialisée, transfert des risques financiers	Risque financier résiduel, risque de réputation, risque juridique (concernant les régimes de sanctions, les flux financiers internationaux, etc.), risque de fraude et de collusion
	Services d'audit	Le recours accru à des partenaires en charge des opérations nécessitera un développement des services d'audit globaux pour évaluer les capacités, procéder à des contrôles ponctuels et réaliser des audits	Normes de qualité minimales (dans le temps et entre les différents pays), risque de réputation et risque de collusion
	Appui global au développement, à l'exploitation et à la sécurité des systèmes informatiques	Ne pas dépendre de personnes individuelles, s'approvisionner et gérer les fournisseurs plus efficacement, acquérir des compétences techniques qui ne sont pas rapidement disponibles au sein de l'organisation, faire des économies	TIC : solution coûteuse, moins de flexibilité et prescriptions non clairement définies au départ
HCR	Ressources humaines, services financiers et services des achats	Ensemble des services : obtenir des compétences techniques qui ne sont pas rapidement disponibles au sein de l'organisation, notamment des technologies et un savoir-faire de pointe ou disposer de la flexibilité nécessaire pour s'adapter rapidement aux changements de circonstances ; réaliser des économies en matière de coûts	Ressources humaines : perte de contrôle d'un processus sensible sans maintenir le respecter les normes de qualité requises Domaine financier : risque de fraude Achats : perte de contrôle d'un processus sensible sans être en mesure de transférer les risques en matière de réputation découlant d'une mauvaise gestion
OIT	Vérification des références et sélection des candidats internes dans le cadre du recrutement électronique ; gestion et administration sociales		

Organisation	Services pouvant être externalisés à l'avenir	Motifs de l'externalisation	Risques
OMPI	Gestion des installations, centres d'impression, activités de numérisation, services de courrier et de télécommunication, et gestion des conférences	Coût, responsabilité et flexibilité	Installations : dépendance à l'égard de tiers Impression : contraintes en matière de délais Télécommunications, courrier et gestion des conférences : confidentialité
OMT	Service de numérisation des archives		
ONU	Achats externalisés	L'externalisation des achats non stratégiques peut offrir des possibilités de gains importants	Non-respect des règlements, règles et procédures par les entités sous-traitantes
UNESCO	Services de sécurité, de restauration et de gestion des installations destinées aux conférences	Ensemble des services : ne font pas partie des activités de base de l'UNESCO Sécurité : flexibilité accrue, possibilité de réduction des coûts Restauration : besoin en personnel ayant des profils et une formation spécifiques, répondre aux besoins fluctuants en termes de volume de services Installations : besoins changeants et ponctuels pour le personnel temporaire	Ensemble des services : des arrangements contractuels flexibles doivent être définis Sécurité : objections du personnel, des États membres et des associations du personnel, risque de sécurité en raison d'un niveau de contrôle réduit Restauration : dispositions contractuelles pouvant ne pas être suffisamment souples Installations : une rotation trop importante peut nuire à l'image de l'organisation
UNICEF	Inventaire des stocks pour les entrepôts, évaluation des fournisseurs et achats relatifs aux opérations et aux locaux (par exemple, gestion de la flotte)	Inventaire : diminuer les coûts Évaluation des fournisseurs : économie d'échelle, prestataires de services spécialisés Achats : diminuer les coûts, se concentrer sur les activités de base	Ensemble des services : risque de réputation et risque opérationnel en cas de services de mauvaise qualité

Source : Réponses des organisations participantes aux questionnaires communs et de suivi.

Annexe IX

Modalités et procédures de l'externalisation

Organisation	Analyse coûts-avantages		Méthode de l'analyse coûts-avantages		Critères de sélection des fournisseurs		Procédures de suivi des contrats		Critère d'évaluation de la performance		Critère de renouvellement des contrats		Registre électronique centralisé	Base de données ou fichier des entités	Répertoire des données d'expérience
	O/N	RCR	O/N	ACR	O/N	ACR	O/N	ACR	O/N	ACR	O/N	ACR	O/N	O/N	O/N
FAO	O	-	N	-	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	N
FNUAP	N	-	N	-	O	O	O	O	O	O	O	O	O	N	N
HCR	N	-	N	-	N	-	N	-	N	-	N	-	N	N	N
OACI	-	-	-	-	O	O	-	-	-	-	-	-	-	-	-
OIT	O	O	N	-	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	N
OMI	O	N	N	-	N	-	N	-	N	-	N	-	N	N	N
OMT	O	N	N	-	N	-	N	-	N	-	N	-	N	N	N
ONUDI	O	N	N	-	N	-	N	N	N	-	N	-	O	O	N
ONU-Habitat	N	-	N	-	N	-	N	-	N	-	N	-	N	N	N
ONU-Femmes	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O
ONUSIDA	N	-	N	-	N	-	O	O	N	-	N	-	O	N	N
OMM	O	O	N	-	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	N
OMPI	O	O	N	-	O	O	O	O	O	O	O	O	N	N	N
OMS	O	O	O	O	N	-	N	-	N	-	N	-	N	N	N
ONU	O	N	N	N	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	N
PAM	N	-	N	-	N	-	N	-	N	-	N	-	N	N	N
PNUD	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O
PNUE	O	O	-	-	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O
UNESCO	O	N	N	-	O	O	O	O	O	N	O	N	N	O/N	N
UIT	O	N	N	-	O	-	O	-	O	-	O	-	N	N	N
UNICEF	O	N	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	N
UNOPS	N	-	N	-	N	-	N	-	N	-	N	-	N	N	N
UNRWA	O	N	N	-	N	-	O/N	N	N	-	O/N	-	N	N	N
UPU	O	O	O	O	N	-	N	-	O	O	O	O	O	N	N

Source : Réponses des organisations participantes aux questionnaires commun et de suivi.

Abréviations : O, oui ; N, non ; ACR, appliqué de manière cohérente et régulière ; RCR, réalisée de manière cohérente et régulière.

Annexe X

Risques associés à l'externalisation

Risque	Description du risque
Risque d'accès	Lorsque les accords d'externalisation font obstacle à la capacité d'une organisation de fournir des données ou des informations en temps utile aux entités de contrôle et aux organes directeurs.
Risque de conformités	Risque découlant de violations des lois (y compris des lois sur la protection de la vie privée), des règles ou des règlements, ou du non-respect des politiques, procédures ou normes de fonctionnement internes d'une organisation, souvent en raison de l'inadéquation des systèmes de conformité et de contrôle du prestataire. Ce risque est étroitement associé à la confiance et à la réputation et peut compromettre l'aptitude à traiter les clients et le public de manière équitable et à fournir des informations objectives et fiables.
Risque de concentration et risque systémique	Se produit lorsque l'ensemble du secteur dépend fortement d'un prestataire externe. Le risque de concentration comporte plusieurs aspects, notamment l'absence de contrôle exercé par les organisations sur le prestataire et les risques systémiques pour l'ensemble du secteur.
Risque contractuel	Dépend de l'aptitude d'une organisation à faire respecter un contrat par un prestataire. Pour une externalisation vers d'autres pays, les lois locales en vigueur revêtent une importance critique.
Risque de contrepartie	Évaluations insuffisantes de la garantie ou du crédit. La qualité des créances peut diminuer.
Risque pays	Le climat politique, social et juridique peut créer un risque supplémentaire. Le risque pays est l'exposition à des conditions et événements économiques, sociaux et politiques dans un pays étranger qui peuvent diminuer la capacité d'un fournisseur transfrontalier de respecter le niveau de service requis par l'accord.
Risque numérique	Risque lié à la manipulation et au transfert d'informations confidentielles à l'aide des technologies de l'information. Les risques numériques peuvent être particulièrement importants à gérer et à atténuer dans le cadre de l'externalisation, car celle-ci dépend d'un échange sûr et efficace d'informations entre deux parties.
Risque de stratégie de sortie	On peut craindre que des stratégies de sortie appropriées ne soient pas mises en place, en raison d'une dépendance excessive à l'égard d'une entreprise, de la perte des compétences pertinentes et de la mémoire institutionnelle qui empêchent l'organisation de reprendre l'activité en interne, et de contrats qui rendent une sortie rapide trop coûteuse.
Risque juridique	Désigne, notamment, l'exposition à des amendes, pénalités ou dommages-intérêts punitifs résultant d'actions de supervision ainsi que de règlements privés, en raison d'omissions et d'actions du prestataire de services.

<i>Risque</i>	<i>Description du risque</i>
Risque opérationnel	Risque de perte résultant de l'inadéquation ou de la défaillance de modalités internes, d'actions individuelles, de systèmes ou d'événements externes. Il peut s'agir d'une défaillance technologique, d'une capacité financière insuffisante pour remplir les obligations ou apporter des solutions, d'une fraude ou d'une erreur. Ces risques sont imprévisibles et difficiles à évaluer pour les organisations avant qu'ils ne se produisent et sont souvent coûteux à gérer.
Risque de réputation	Risque découlant d'une opinion publique négative pouvant résulter : d'une performance insatisfaisante des prestataires ; de pertes financières inattendues ; de violations des lois et règlements ainsi que de l'inadéquation des interactions et des pratiques des prestataires concernant les normes et pratiques exigées par l'organisation.
Risque stratégique	Le fournisseur peut mener en son nom propre des activités qui sont incompatibles avec les objectifs stratégiques généraux de l'organisation. L'organisation peut ne pas avoir mis en œuvre une surveillance appropriée du fournisseur de services externalisés, peut-être en raison d'une expertise insuffisante pour ce faire.
Risque de transaction	Risque découlant de problèmes dans la fourniture de services. Il peut s'agir d'une performance médiocre du fait d'une capacité insuffisante, d'une défaillance technologique, d'une erreur humaine ou d'une fraude.

Sources :

1. Chambre de commerce internationale, « Outsourcing – a practical guide on how to create successful outsourcing solutions », 2017. Disponible sur le site : cdn.iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2017/12/icc-outsourcing-guide-2017-web.pdf.
2. Forum conjoint du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, « Outsourcing in financial services », février 2005. Disponible sur le site : www.bis.org/publ/joint12.pdf.
3. « Outsourcing policy of South Indian Bank », version 1.0, 15 juillet 2009. Disponible à l'adresse : www.southindianbank.com/UserFiles/OUTSOURCING_POLICY.pdf.

Annexe XI

Formations relatives à l'externalisation assurées par les organisations entre 2012 et 2018

Organisation	Formations
FAO	Intitulé de la formation : Procédure de passation des marchés. Organisée par : Service des achats. Modalités : en ligne, présentiel. Principaux thèmes abordés : politiques et procédures en matière d'achats.
OIT	Intitulé des formations : Introduction à la passation des marchés à l'OIT ; la passation des marchés à l'OIT au niveau des cadres supérieurs ; la passation des marchés à l'OIT au niveau du personnel opérationnel ; les appels d'offres informels ; atelier à l'intention des membres des comités locaux d'examen des achats. Organisées par : Bureau des achats et consultant externe. Modalités : présentiel, en ligne, webinaire. Principaux thèmes abordés : règles et procédures pertinentes, éthique. Nombre de personnes formées : 500 (environ).
ONU	Intitulé des formations : Aspects fondamentaux de la passation des marchés à l'ONU ; éthique et intégrité en matière de passation des marchés ; meilleur rapport qualité-prix ; vue d'ensemble du Manuel des achats ; planification des achats ; problèmes contractuels liés à la passation des marchés ; gestion des contrats. Organisées par : Division des achats. Modalité : module en ligne. Nombre de personnes formées : 11 889 certificats de cours individuels délivrés à 4 168 utilisateurs.
ONUSIDA	Intitulé de la formation : Formation aux achats des assistants administratifs. Organisée par : Division de la gestion des ressources financières. Modalité : présentiel. Principaux thèmes abordés : politiques et procédures en matière d'achats.
FNUAP, OMM, ONU-Femmes, ONUSIDA, PNUD, UNESCO, UNWRA	Intitulé des formations : Certificat d'introduction à la passation de marchés publics (validé par le Chartered Institute of Procurement and Supply, niveau 2) ; Certificat avancé en matière de passation des marchés publics (validé par le Chartered Institute of Procurement and Supply, niveau 3) ; Diplôme en marchés publics stratégiques (validé par le Chartered Institute of Procurement and Supply, niveau 4). Organisées par : Chartered Institute of Procurement and Supply et les unités de formation internes. Modalités : module en ligne, webinaires, cours présentiels de cinq jours. Principaux thèmes abordés : procédure, méthodologie et stratégie de la passation des marchés ; gestion des contrats ; gestion des risques ; gestion des dépenses ; négociations. Tous les niveaux sont adaptés pour refléter les règles, politiques et procédures communes du système des Nations Unies en matière de passation des marchés. Nombre de personnes formées : PNUD : 447 (niveau 1), 1 500 (niveau 2), 400 (niveau 3), 250 (niveau 4). UNESCO : 5-20 par niveau ; ONU-Femmes : 339.
PNUD	Intitulé des formations : Mise au point d'une stratégie des achats ; gestion des contrats et des relations avec les fournisseurs ; gestion de la chaîne d'approvisionnement dans les organisations humanitaires ; gestion des risques dans la passation de marchés de services de construction ; comment mener des négociations efficaces dans le cadre des projets et des opérations de passation des marchés ; passation des marchés et gestion des contrats avec des entrepreneurs individuels ; Incoterms 2010 – comment utiliser les termes commerciaux dans les marchés publics ; travail d'équipe efficace en matière de programmation et d'achats ; introduction aux achats durables ; lutte contre la corruption et éthique dans la passation des marchés.
PNUE	Intitulé de la formation : Formation à UMOJA des contrôleurs des achats. Organisée par : ONU.

Organisation	Formations
HCR	Intitulé de la formation : Certification du programme d'apprentissage en matière de chaîne d'approvisionnement.
UNICEF	Intitulé des formations : Les achats à l'UNICEF ; la passation de contrats de services. Organisées par : Division de l'approvisionnement. Modalités : Enseignement en ligne, atelier en présentiel. Principales questions abordées : connaissances de base pour procéder aux achats de biens et de services conformément aux normes et aux bonnes pratiques définies dans le Manuel des achats, ainsi que problèmes critiques rencontrés dans la passation de marchés de services. Nombre de personnes formées : UNICEF Achats : 292 (2018) ; passation de marchés de services : 378 (2018).
ONUDI	Intitulé de la formation : Formation aux achats. Organisée par : Division des services d'achat. Modalités : En ligne, Skype, classes.
UNOPS	Intitulé des formations : Formation aux opérations d'achat ; éthique et prévention de la fraude dans la passation des marchés. Organisées par : Groupe des achats. Modalités : Présentiel, modules en ligne. Principales questions abordées : tous les aspects opérationnels des politiques et procédures de passation des marchés et du cycle d'achat de l'UNOPS ; exercices et études de cas réalisés en groupes de travail. Nombre de personnes formées : 1 000 (environ).
OMPI	Intitulé de la formation : Mise au point d'indicateurs clefs de performance ; suivi des performances des fournisseurs afin d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix.

Sources : Réponses des organisations participantes aux questionnaires commun et de suivi.

Annexe XII

Aperçu des mesures à prendre par les organisations participantes pour donner suite aux recommandations du Corps commun d'inspection

JIU/REP/2019/9

		Effet escompté	Organisation des Nations Unies et ses fonds et programmes															Institutions spécialisées et AIEA													
			CCS	ONU	ONUSIDA	CNUCED	ITC	PNUD	PNUE	ENUAP	ONU-Habitat	HCR	UNICEF	ONUDC	UNOPS	UNRWA	ONU-Femmes	PAM	FAO	AIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI	OMM
Rapport	Pour suite à donner		☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
	Pour information		☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Recommandation 1		f		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 2		i		L	L			L		L			L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recommandation 3		b		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 4		a, f, g		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 5		h		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 6		h		E	E	E	E		E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 7		a, h		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E

Légende : **L** : Recommandation pour décision de l'organe délibérant ; **E** : Recommandation pour décision par le chef de secrétariat.

☐ : Recommandation : Cette entité n'est pas tenue de donner suite à la recommandation.

Effet escompté : **a** : amélioration de la transparence et de l'application du principe de responsabilité ; **b** : diffusion des bonnes/meilleures pratiques ; **c** : renforcement de la coordination et de la coopération ; **d** : renforcement de la cohérence et de l'harmonisation ; **e** : renforcement du contrôle et de la conformité ; **f** : amélioration de l'efficacité ; **g** : importantes économies financières ; **h** : amélioration de l'efficacité ; **i** : autres.