



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/51/804
21 février 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquante et unième session
Points 116 et 141 de l'ordre du jour

BUDGET-PROGRAMME DE L'EXERCICE BIENNAL 1996-1997

RAPPORT DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL SUR LES ACTIVITÉS DU BUREAU
DES SERVICES DE CONTRÔLE INTERNE

Note du Secrétaire général

1. Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale, conformément aux dispositions de ses résolutions 50/214, en date du 23 décembre 1995, et 48/218 B, en date du 29 juillet 1994, le rapport qui figure en annexe; celui-ci lui a été communiqué par le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne et porte sur l'examen des pratiques de l'Organisation des Nations Unies en matière d'externalisation.
2. Le Secrétaire général note que des mesures ont été prises ou sont en voie d'être prises pour remédier à bon nombre des problèmes relevés à l'occasion de cet examen, et il approuve les recommandations présentées dans le rapport.

ANNEXE

Rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'examen
des pratiques de l'Organisation des Nations Unies en matière
d'externalisation

RÉSUMÉ

Afin de compléter les moyens dont elle dispose pour ses activités courantes, l'Organisation des Nations Unies fait exécuter à l'extérieur un certain nombre de services. Le Bureau des services de contrôle interne a procédé à un examen approfondi de ses pratiques en la matière, effectuant dans différents lieux d'affectation et différentes missions plusieurs audits qui ont porté sur des services divers et variés.

Gérée correctement, l'externalisation peut être pour l'Organisation un bon moyen non seulement de se procurer les compétences d'expert dont elle a besoin pour compléter les capacités de son personnel, mais aussi de s'acquitter de ses tâches efficacement et au meilleur coût et donc de réaliser des économies. Elle pourrait également permettre aux directeurs de programme de concentrer leurs efforts sur leurs activités de fond et de mieux exercer les activités de base de l'Organisation. Il ressort cependant des audits qu'il faudrait établir des directives pour régir l'externalisation et améliorer la façon dont les adjudicataires sont sélectionnés et dont les marchés sont gérés.

Au cours des audits, les pratiques en matière d'externalisation ont été examinées sous les aspects suivants : a) efficacité générale de l'externalisation, à ce jour; b) mode d'adjudication des services externalisés et qualité des contrôles internes; c) contrôle de la qualité des prestations des sous-traitants par les responsables, en vue de s'assurer que lesdites prestations correspondent bien à ce qui était prévu dans les marchés; d) mode de prise de décisions de l'Administration et moyens d'analyse utilisés. Le Bureau recommande de modifier certaines règles et procédures afin de rationaliser, à l'avenir, la pratique de l'externalisation.

Nos principales conclusions et recommandations sont les suivantes :

a) En matière d'externalisation, il n'existe pas de principes directeurs s'appliquant à toute l'Organisation. C'est en partie à cause de cette lacune que les directeurs de programme adoptent des démarches disparates. Il conviendrait de mettre au point des directives générales assurant l'efficacité de la gestion des opérations d'externalisation dans tous les secteurs de l'Organisation;

b) L'externalisation peut viser un ou plusieurs résultats : acquisition de compétences techniques, réalisation d'économies, optimisation de l'utilisation des moyens disponibles, achèvement rapide d'une tâche,

utilisation de personnel temporaire. Le Bureau a cependant constaté que rares étaient les directeurs de programme qui étaient capables de préciser dans quelle mesure les résultats visés avaient été atteints;

c) Une bonne pratique de l'externalisation est conditionnée en grande partie par une bonne connaissance des mécanismes d'achat de la part des responsables. Le Bureau a découvert plusieurs cas de non-respect des procédures de passation des marchés. Il a aussi relevé plusieurs lacunes au stade de la mise en adjudication, notamment en ce qui concerne la tenue de dossiers incomplets et l'insuffisance des recherches effectuées pour connaître le marché et la concurrence;

d) Dans la majorité des marchés de sous-traitance examinés, les audits du Bureau ont révélé que le directeur de programme n'avait pas procédé à une évaluation systématique des prestations de l'adjudicataire. De fait, les directeurs de programme s'en remettent largement à l'information fournie par le sous-traitant et la vérifient à peine. L'absence d'un contrôle valable des prestations fournies semble être un gros point faible des pratiques de l'Organisation en matière d'externalisation. Il faudrait donc absolument faire en sorte que les prestations soient soumises à un contrôle effectif;

e) L'externalisation peut être une initiative utile, mais elle a une incidence sur les perspectives d'emploi et d'évolution de carrière du personnel. Aussi le Bureau recommande-t-il de créer au sein du Département de l'administration et de la gestion un centre de liaison chargé de déterminer dans quels domaines il pourrait être intéressant de pratiquer l'externalisation, d'apporter un soutien sur le plan des méthodes d'analyse coûts-avantages et, pour un choix d'activités, d'élaborer des critères de décision et de lancer des essais afin de sonder le marché et de voir s'il convient de confier ces activités à l'extérieur.

La conclusion générale de la présente étude est que l'Organisation devrait envisager sérieusement de développer la pratique de l'externalisation dans les cas où ce choix se justifie par une analyse coûts-avantages. Il est cependant indispensable, si l'on veut en tirer les avantages escomptés sur les plans de l'efficacité et de la productivité, de veiller à ce que la sous-traitance soit soumise à un processus rigoureux de contrôle d'évaluation.

TABLE DES MATIÈRES

| | <u>Paragraphe</u> s | <u>Page</u> |
|--|---------------------|-------------|
| I. INTRODUCTION | 1 - 4 | 5 |
| II. OBJECTIFS | 5 | 5 |
| III. PORTÉE DES AUDITS | 6 - 7 | 6 |
| IV. MÉTHODE | 8 - 9 | 6 |
| V. PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS | 10 - 72 | 6 |
| A. Nécessité d'établir des principes directeurs s'appliquant à toute l'Organisation | 11 - 12 | 7 |
| B. Définition du terme "externalisation" | 13 - 16 | 8 |
| C. Réalisation des objectifs de l'externalisation | 17 - 23 | 8 |
| D. Renforcement des procédures préalables à l'appel d'offres | 24 - 49 | 10 |
| E. Nécessité d'améliorer les procédures de passation de marchés | 50 - 63 | 16 |
| F. Suivi des marchés | 64 - 67 | 19 |
| G. Identifier de nouveaux créneaux d'externalisation | 68 - 72 | 20 |
| <u>Appendice.</u> Liste des marchés et services externalisés ayant fait l'objet d'audit | | 23 |

I. INTRODUCTION

1. Dans sa résolution 50/214 du 23 décembre 1995, l'Assemblée générale a prié le Bureau des services de contrôle interne "de procéder à un audit exhaustif de la pratique de l'Organisation concernant le recours à des entreprises et, plus particulièrement, des modalités de passation des marchés, et de lui présenter un rapport sur la question à sa cinquante et unième session" (partie III, par. 55).

2. Dans la présente étude, l'expression "externalisation" est employée à dessein pour désigner "l'achat de services à des tiers ou le fait de confier à ceux-ci des activités non essentielles que l'Organisation a précédemment assurées, qu'elle assure actuellement ou qu'elle pourrait assurer elle-même". L'Organisation a externalisé divers services annexes, par exemple la restauration, les voyages, l'installation et l'entretien des ordinateurs, la mise au point de logiciels et l'assistance y relative, l'entretien et le nettoyage des bâtiments.

3. Au Secrétariat, la Division des achats et des transports (Bureau des services de conférence et services d'appui) est responsable, d'une manière générale, des achats et de la passation des marchés; elle intervient donc largement dans l'externalisation des activités de l'Organisation. Chacun des directeurs de programme joue également un rôle déterminant dans les activités d'évaluation technique et d'administration des marchés que suppose l'externalisation.

4. Au Siège, les services de conférence et les services d'appui (y compris le Service des bâtiments et la Division des services électroniques), qui font partie du même Bureau, sont les principaux intéressés par l'externalisation, à laquelle ils ont recours pour assurer différents services dont l'Organisation a besoin. En ce qui concerne les bureaux et services hors Siège, l'externalisation des services y est généralement gérée sur place.

II. OBJECTIFS

5. Les principaux objectifs des audits étaient les suivants :

- Apprécier la qualité des résultats obtenus jusqu'à présent lorsqu'on a eu recours à l'externalisation, et recommander des modifications à apporter aux directives ou aux procédures afin de mieux utiliser cette solution à l'avenir;
- Examiner les modalités de passation des marchés concernant les services externalisés, afin de juger de la qualité des contrôles internes;
- Savoir si la qualité des prestations des fournisseurs est contrôlée de manière satisfaisante, afin que l'on puisse être sûr que les services assurés correspondent bien au cahier des charges du marché;
- Examiner le mode de prise de décisions de l'Administration et les moyens d'analyse utilisés, afin de voir si chaque décision concernant l'externalisation d'un service repose sur une analyse complète des

/...

besoins du moment et sur un examen exhaustif des différentes solutions possibles.

III. PORTÉE DES AUDITS

6. Les audits ont porté sur un large éventail de marchés concernant l'externalisation de services, passés depuis 1990 par le Secrétariat à New York, par les offices des Nations Unies à Genève (ONUG), Nairobi (ONUN) et Vienne (ONUW), par le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR), par le Centre du commerce international (CCI) et par les missions de maintien de la paix dans l'ex-Yougoslavie [Forces de Paix des Nations Unies (FPNU)], en Haïti [Mission des Nations Unies en Haïti (MINUHA)] et en Angola [Mission de vérification des Nations Unies en Angola (UNAVEM III)]. Les marchés en question portaient sur des services divers et variés : traduction, restauration, administration du garage, télécommunications, nettoyage, bureautique, impression et publication de documents, appui logistique, transports, entreposage et distribution de publications (voir l'appendice). Alors que certains de ces services – nettoyage et entretien, par exemple – avaient toujours été sous-traités, d'autres – administration du garage, par exemple – avaient été assurés par des fonctionnaires de l'Organisation jusque très récemment.

7. Tout en ne constituant pas un échantillon scientifique représentatif en quantité ou en valeur, le nombre de marchés examinés donne une vue d'ensemble de la pratique de l'externalisation au sein de l'Organisation. Le Bureau a examiné directement plus de 25 marchés et accords, dont le montant total dépassait 100 millions de dollars. Il a également pris en compte des audits antérieurs, qui avaient conduit à recommander d'étudier l'intérêt qu'il pourrait y avoir à externaliser certains types de services. La portée de l'étude a été fixée en concertation avec le Corps commun d'inspection.

IV. MÉTHODE

8. La présente étude visait à faire ressortir les questions importantes et les problèmes qui relèvent de la politique générale. La méthode appliquée a consisté à avoir des entretiens dirigés avec les responsables, à examiner les dossiers et, dans la mesure du possible, à se référer aux normes des secteurs considérés. Les problèmes de contrôle administratif et financier relevés à l'occasion de l'examen ont été signalés directement aux directeurs de programme concernés afin qu'ils prennent des mesures pour y remédier; ces problèmes ne figurent pas dans le présent rapport. On a consulté les publications les plus récentes sur les achats, la passation de marchés et l'externalisation, afin de vérifier le bien fondé de la façon d'aborder la question qui sous-tend le présent rapport.

9. Le projet de rapport a été communiqué au Bureau des services de conférence et services d'appui afin qu'il puisse formuler des observations. Celles-ci ont été incorporées dans le rapport final selon qu'il était opportun.

V. PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

10. Gérée correctement, l'externalisation peut être pour l'Organisation un bon moyen non seulement de se procurer les compétences d'expert dont elle a besoin

pour compléter les capacités de son personnel, mais aussi de s'acquitter de ses tâches efficacement et au meilleur coût. Elle pourrait également permettre aux directeurs de programme de concentrer leurs efforts sur leurs activités de fond et de mieux exercer les activités de base de l'Organisation. Il ressort cependant des audits du Bureau qu'il faudrait établir des directives pour régir l'externalisation et améliorer la façon dont les adjudicataires sont sélectionnés et dont les marchés sont gérés. Les sections qui suivent sont centrées sur celles des conclusions et recommandations du Bureau qui concernent la plupart des activités examinées et qui ont une portée générale quant à une bonne pratique de l'externalisation. Elles devraient permettre de saisir quels sont les points forts et les points faibles de la pratique actuelle et constituer un schéma sur lequel bâtir les initiatives futures.

A. Nécessité d'établir des principes directeurs
s'appliquant à toute l'Organisation

11. Au début de la présente étude, le Bureau a voulu savoir si des principes avaient été établis pour préciser la méthode ou les modalités à suivre en cas d'externalisation. N'ayant trouvé de tels principes formulés nulle part, il a fallu décider en fonction de quels critères juger les résultats obtenus. De l'avis du Bureau, l'absence de directives a conduit les directeurs de programme des différents secteurs de l'Organisation à adopter des démarches disparates – ce qui a eu un effet déterminant sur le coût des services aussi bien que sur leur qualité, car les marchés n'ont pas toujours été passés à des conditions avantageuses. Dans la majorité des cas d'externalisation qui ont été examinés, le directeur de programme n'avait ni les compétences techniques voulues ni la maîtrise de la passation de marchés, et il aurait eu besoin d'indications sur la meilleure manière d'organiser et d'administrer des marchés.

Recommandation 1. Le Bureau recommande que, préalablement à tout développement de l'externalisation, le Département de l'administration et de la gestion en formule les objectifs et élabore des directives concernant la bonne gestion des opérations d'externalisation. (AM96/224/001)

12. L'énoncé des principes devrait comprendre une définition pratique de ce qu'on entend par "externalisation" et fixer explicitement à la fois des normes relatives à la qualité des services et des objectifs financiers. Les directives devraient comprendre les éléments suivants :

- Des critères permettant de savoir pour quels services il convient de se poser la question de l'externalisation;
- La définition des analyses quantitatives et qualitatives auxquelles il faut procéder avant de prendre une décision;
- Les modalités à suivre pour préciser les besoins de l'Organisation et rédiger l'appel d'offres;
- Les règles à suivre dans la gestion des marchés, notamment en ce qui concerne le contrôle de la qualité des prestations et l'évaluation du marché;

- Des clauses types devant figurer dans tous les marchés.

Le Bureau estime qu'une fois ces directives établies, l'externalisation donnerait de meilleurs résultats.

B. Définition du terme "externalisation"

13. Comme il a été noté plus haut, il n'existe pas de définition générale et opérationnelle de ce qu'on entend à l'ONU par "externalisation". Ainsi qu'il ressort de l'appendice au présent rapport, les pratiques de l'Organisation en la matière prennent des formes diverses, qui vont de l'utilisation de contrats individuels et de bons de commande à celle de contrats de louage de services. De ce fait, de nombreux cas de services "externalisés" ont été examinés, ainsi que les marchés correspondants, alors qu'en fait il ne s'agissait pas d'externalisation mais d'un moyen pour l'Administration de compléter les ressources en personnel d'un département.

14. Le Bureau a constaté que la majorité des départements étudiés ne procédaient pas à une analyse coûts-avantages et n'étudiaient pas le marché avant de sous-traiter des services, ce qui fait qu'ils n'avaient aucun moyen objectif de savoir si cette solution était la plus efficace et productive pour parvenir au résultat visé.

15. Le Bureau a constaté que, dans les cas, par exemple, des services d'appui en matière de bureautique, de la traduction et du nettoyage, les directeurs de programme continuaient d'être responsables des services effectivement assurés, le personnel travaillant en sous-traitance se bornant à apporter une aide. En pratique, ce personnel remplissait donc des fonctions de fonctionnaires de l'Organisation sans que le sous-traitant assume aucune responsabilité quant à la qualité des prestations. Dans ces cas-là, le sous-traitant fournissait du personnel et non des services.

16. Si l'Organisation a du mal à assurer des services parce qu'elle manque de personnel, il faut dire clairement que tel est le problème. Cela lui permettra de choisir la meilleure stratégie en vue d'assurer ces services, que ce soit en les externalisant, en prévoyant le financement nécessaire pour augmenter ses effectifs ou en recrutant des consultants à titre temporaire. Dans la situation actuelle, cependant, on a trop souvent recours à l'externalisation comme à une stratégie de réaction permettant de compléter des effectifs limités.

C. Réalisation des objectifs de l'externalisation

17. Lorsqu'une organisation décide d'externaliser certains services non essentiels, c'est généralement pour atteindre un ou plusieurs des objectifs suivants :

- Acquérir des compétences techniques dont on ne dispose pas sur le plan interne;
- Réaliser des économies;
- Accélérer l'achèvement d'une tâche;

/...

- Assurer un service plus efficace;
- Assurer un service qui ne correspond pas à un besoin permanent.

Afin de juger du succès d'une opération d'externalisation, le Bureau a cherché à savoir ce qui l'avait motivée, étudiant la manière dont l'Administration avait pris la décision afin de déterminer laquelle ou lesquelles des considérations susmentionnées avait conduit les responsables à choisir la voie de l'externalisation.

18. Hormis le cas de l'administration du garage et celui des services de traduction, pour lesquels le rapport coût-avantages avait été sérieusement étudié, les directeurs de programme n'avaient pas formulé les raisons de leur choix avant de décider d'externaliser certains services ou certaines activités. En l'absence de cet élément d'information essentiel, il est impossible de savoir dans quelle mesure les objectifs fixés ont été atteints.

19. De fait, à la fin de chaque marché, faute d'avoir un étalon par rapport auquel mesurer la réussite de l'opération, les responsables ont été incapables de savoir s'il fallait considérer que l'externalisation était une solution efficace à laquelle il convenait de se tenir, ou si au contraire ce n'était pas une solution satisfaisante et s'il fallait en étudier d'autres. Le Bureau a constaté que, dans le cas de l'administration du garage, les économies escomptées avaient été réalisées. En ce qui concerne les services de traduction du Siège, on aurait pu économiser davantage en externalisant davantage.

20. On a essayé d'évaluer les activités externalisées en prenant comme principal critère le rapport coût-efficacité, mais il a été impossible, dans la plupart des cas, d'établir que cet objectif avait été atteint. Premièrement, ainsi qu'il a été noté dans la plupart des audits, le système comptable de l'ONU n'étant pas un système de comptabilité par activités, il n'est pas facile d'établir la correspondance entre dépenses et activités. Deuxièmement, il faudrait améliorer considérablement le système de contrôle de gestion de la plupart des unités pour faciliter l'analyse ou pour aboutir au résultat souhaité. Il a cependant été possible d'établir que, dans certains cas, il était plus coûteux d'externaliser les services que de les assurer sur le plan interne. À la MINUHA, en Haïti, par exemple, des économies importantes ont été réalisées dès que l'entretien du camp et les services de blanchisserie ont été assurés par la Mission elle-même; les dépenses mensuelles ont été ramenées de 157 288 à 52 870 dollars, soit une réduction de 66,5 %.

21. Certains services, par exemple l'appui en matière de bureautique et la traduction contractuelle, sont confiés à des travailleurs indépendants au moyen de contrats de louage de services. À la Division des services électroniques, ceux-ci se sont révélés être plus économiques, comme moyen de se procurer du personnel, que les marchés de sous-traitance de services. En dépit du développement rapide de l'utilisation de l'informatique par l'Organisation et du fait que celle-ci en est de plus en plus tributaire, la Division n'a pas été dotée d'un nombre de postes suffisant pour répondre à ses nouveaux besoins. Sa décision de passer de la formule des marchés de sous-traitance à celle des contrats de louage de services correspondait à une stratégie visant à résoudre son problème de sous-effectifs. À l'expiration du marché relatif au service

d'appui en matière de bureautique, la Division a procédé à une étude comparative des coûts des deux formules, d'où il est ressorti que les contrats de louage de services permettraient à l'Organisation de réaliser des économies.

22. Cependant, la durée des contrats de louage de services étant normalement limitée à six mois par période d'un an, il a fallu déroger à la règle pour permettre à la Division de s'assurer les services voulus sur une période prolongée.

Recommandation 2. Étant donné que l'Organisation continuera d'avoir besoin de faire appel à des compétences extérieures dans les domaines où les techniques évoluent rapidement, le Bureau recommande que le Département de l'administration et de la gestion étudie des formules autres que le contrat de louage de services, qui puissent constituer une solution à plus long terme. (AM96/224/002)

23. Le Bureau a noté qu'en ce qui concerne la traduction contractuelle, le Siège a recours à des marchés de sous-traitance passés avec des agences (après mise en adjudication) pour certaines langues (chinois et russe) et à des contrats de louage de services pour les autres (anglais, arabe, espagnol et français). De même, l'ONUV s'adresse à des agences pour certaines langues (chinois, espagnol et russe) et se sert de contrats de louage de services pour les autres. Les deux solutions ont donné d'également bons résultats, mais les différents centres échangeaient peu d'information sur la qualité des résultats obtenus suivant la stratégie choisie.

Recommandation 3. Le Bureau recommande qu'à l'avenir le Siège et les offices et autres unités partagent l'expérience et les connaissances qu'ils ont acquises en ayant recours à des services extérieurs identiques ou voisins. La création d'un centre de liaison en matière d'externalisation (voir recommandation 13) devrait faciliter ces échanges. (AM96/224/003)

D. Renforcement des procédures préalables à l'appel d'offres

24. Pour que l'externalisation des services donne de bons résultats, il faut notamment que la procédure de passation de marchés soit bien gérée. La procédure de passation de marchés comporte deux grandes phases. La première concerne les procédures préalables à l'appel d'offres, à savoir l'établissement d'un cahier des charges, l'étude de marché et la publicité ou l'identification des fournisseurs. La seconde concerne l'appel d'offres proprement dit. Les questions relatives à l'appel d'offres sont examinées séparément dans la section II.E.

1. Nécessité d'établir des documents d'appel d'offres complets et de veiller au strict respect des obligations contractuelles

25. L'examen de la question a permis d'identifier un certain nombre d'éléments des procédures préalables à l'appel d'offres qui pourraient être améliorés. L'établissement d'un bon cahier des charges, qui soit clair et détaillé, sur la base d'estimations raisonnables du niveau des services à fournir est indispensable à l'établissement d'un document d'appel d'offres solide. La qualité des soumissions présentées par les fournisseurs dépendra, en partie, de

la qualité du document d'appel d'offres établi par l'ONU. Le Bureau a relevé des cas où des estimations erronées ou une description insuffisante des services requis avaient abouti à la passation d'un marché à des conditions désavantageuses et, parfois, plus onéreuses pour l'Organisation.

a) Définition des besoins

26. Dans le contrat initial de services de nettoyage et de garçon d'ascenseur passé par le Siège, on avait omis de faire figurer des estimations concernant certains éléments de dépense importants. En outre, pendant la durée du contrat, de nombreuses modifications ont été apportées aux conditions auxquelles les services étaient fournis et à la rémunération du personnel (recrutement de personnel supplémentaire, augmentation de traitement, etc.), modifications qui n'ont pas fait l'objet d'amendements officiels au contrat. En conséquence de cette situation et de l'insuffisance du contrôle exercée par l'Organisation sur les dépenses, l'entrepreneur s'est vu verser 4 millions de dollars en sus du montant estimatif original du marché approuvé par le Comité des marchés du Siège. Ces dépenses imprévues, bien que convenablement documentées et vérifiées, ont eu des répercussions négatives sur la justesse des prévisions budgétaires. Le contrat ne contenait pas non plus de clause de pénalité ou d'indemnisation qui aurait permis de s'assurer que l'entrepreneur s'acquitte de l'obligation qu'il avait de fournir des articles de nettoyage au moindre prix.

27. Dans sa réponse au projet de rapport, la Division des achats et des transports a déclaré que, compte tenu de l'expérience acquise par l'Organisation dans ce domaine, on avait tenté, dans le cadre du nouvel appel d'offres lancé au début de l'année, de résoudre ces questions.

28. Dans le cas du contrat de services d'appui à la bureautique passé par le Siège, la demande de propositions initiales ne définissait pas les besoins en effectifs de la Division des services électroniques et se fondait sur un nombre repère de 18, qui s'est avéré peu réaliste. Six mois après l'entrée en vigueur du contrat, il a fallu porter les effectifs à 24. Par la suite, ceux-ci ont plus que triplé pour atteindre 60. S'il est vrai que la Division n'avait pu prévoir certains facteurs tels que le développement considérable du réseau local, le Bureau estime que, si elle avait mieux précisé ses besoins, le coût unitaire aurait pu être réduit. En effet, les besoins s'étant progressivement accrus, d'autres fournisseurs auraient pu être appelés à répondre à la demande de propositions.

29. L'ONU a passé un contrat relatif aux services de restauration au Siège en vertu duquel l'Organisation subventionnait l'opération en finançant les locaux, l'éclairage, le chauffage, l'énergie et l'eau, l'entretien, etc. Le contrat ne contenant aucune clause de partage des bénéfices entre l'entrepreneur et l'Organisation, l'entrepreneur conservait la totalité des bénéfices réalisés au cours de la durée du contrat. La raison d'être de ces dispositions contractuelles en matière de concession de services de restauration était d'offrir des prix moins élevés aux employés de l'Organisation. Toutefois, cet aspect de la question n'était pas clairement stipulé dans le contrat et les fonctionnaires chargés des marchés n'étaient pas tenus de vérifier les bénéfices prévus.

30. Dans sa réponse au projet de rapport, la Division des bâtiments et des services commerciaux a déclaré que la demande de propositions pour la gestion et l'exploitation des services de restauration au Siège de l'Organisation à New York qui était actuellement mise au point cherchait à recouvrer toutes les dépenses éventuellement engagées par l'Organisation dans le cadre de l'externalisation de ces services. Par ailleurs, il offrait la possibilité d'une participation aux bénéfices représentant un certain pourcentage du chiffre d'affaires.

31. Dans le cas des services de transport du personnel assurés à l'Office des Nations Unies à Nairobi, l'entrepreneur qui s'était vu attribuer le marché en tant que moins-disant a relevé ses prix deux mois à peine après la signature du contrat et exigé des tarifs mensuels plus élevés, ce qui augmenté le coût du contrat de près de 46 %. Cela dit, le contrat a néanmoins été renouvelé chaque année malgré les faits susmentionnés.

b) Clauses de pénalité

32. Le Bureau a estimé que, dans la plupart des contrats de services qu'il avait examinés, il aurait fallu prévoir des clauses de pénalité. Par exemple, au titre de la fourniture de services de télécommunications pour la MINUHA, la société intéressée n'a pas assuré les services à temps et a fourni des circuits de qualité moindre que celle prévue dans le cahier des charges. Le contrat ne prévoyait pas de pénalité en cas d'exécution tardive ou de fourniture de services ne répondant pas aux normes requises, ce qui, il s'est avéré, a compromis le bon déroulement des opérations.

33. La plupart des contrats ne prévoient pas de pénalités pour défaillance ou inexécution de la part de l'entrepreneur. En pareil cas, la seule solution consiste à annuler le contrat et à procéder à d'un nouvel appel d'offres. Les dépenses et le temps consacrés à la publication un nouvel appel d'offres pour remédier à des infractions mineures commises par l'entrepreneur ne se justifient probablement pas. Le contrat devrait donner aux responsables une marge de manoeuvre suffisante pour s'assurer que les termes du marché sont respectés. Les clauses de pénalité permettront aux responsables d'imposer aux fournisseurs une amende pour non-respect de certains volets du contrat sans avoir à annuler ce dernier.

Recommandation 4. Le Bureau recommande que les services des achats fassent figurer dans les contrats d'externalisation des clauses de pénalité.
(AM96/224/004)

c) Prix contractuel

34. Un domaine où des améliorations et des directives s'imposent concerne la spécification du prix contractuel. Il y a peu encore, l'Organisation passait essentiellement des marchés à prix coûtant majoré. Toutefois, l'expérience récente a montré les avantages du marché à forfait lorsque la gamme des services à fournir est bien définie et qu'il est possible d'en contrôler la prestation. Parmi d'autres avantages, cette formule permet à l'Organisation d'améliorer le processus de planification et de contrôle et de réduire les besoins d'administration du marché. Le Bureau a constaté que le processus de passation

du marché à prix coûtant majoré passé pour les services de nettoyage au Siège était souvent considérablement retardé en raison des nombreux amendements qu'il a fallu apporter au contrat ou des nombreuses modifications qu'il a fallu apporter au cahier des charges, ce qui a été une opération laborieuse, à forte intensité de main-d'oeuvre et, en fin de compte, coûteuse.

d) Erreurs commises lors de la passation du marché

35. Il convient d'appliquer des critères plus stricts lors de la passation du marché. Nous avons décelé deux cas où des sociétés avaient été créées après la passation du marché et, bien qu'elles ne fussent pas adjudicataires, elles avaient été autorisées à signer en tant que parties contractantes. Ces affaires concernent les entrepreneurs chargés de fournir des installations de stockage et de distribution de publications à l'Office des Nations Unies à Nairobi et de personnel contractuel international aux FPNU.

2. Nécessité d'assurer une formation à l'établissement de cahiers des charges

36. Les insuffisances observées dans l'établissement des cahiers des charges tiennent en partie au fait que certains services n'avaient jamais été externalisés et que les directeurs de programme n'avaient pas suffisamment d'expérience dans ce domaine. Si l'on veut que l'Organisation poursuive ou élargisse ses efforts d'externalisation, il faut renforcer les compétences des directeurs de programme dans ce domaine.

Recommandation 5. Le Bureau recommande qu'une formation soit dispensée au personnel chargé de l'établissement de cahiers des charges.
(AM/96/224/005)

3. Étude de marché et collecte de données repères

37. L'étude de marché est un autre élément indispensable à l'établissement d'un bon document d'appel d'offres. La collecte d'informations sur le nombre et le type des entités qui fournissent un service donné ainsi qu'une connaissance des tarifs et pratiques standard en vigueur dans un secteur d'activité donné devaient permettre d'améliorer la qualité du document d'appel d'offres. La collecte de données repères sur les coûts, la productivité et d'autres critères permet aux fonctionnaires qui présentent des demandes de fourniture de biens et de services et aux fonctionnaires chargés des achats de se faire une idée réaliste des possibilités qu'offre le marché.

38. Les audits auxquels le Bureau a procédé ont fait apparaître que, souvent, des appels d'offres étaient publiés sans que l'on ait réalisé une étude de marché approfondie et sans que des données repères aient été recueillies dans le secteur d'activité correspondant pour faciliter le processus d'appel d'offres. Les marchés relatifs aux télécommunications et aux services de nettoyage et d'entretien illustrent parfaitement cette situation.

4. Élargissement de l'accès aux bases de données techniques et professionnelles

39. Une des raisons pour lesquelles les fonctionnaires chargés des marchés ne procèdent pas à des études de marché est peut-être leur manque d'expérience dans ce domaine. Une autre explication possible est l'accès limité à d'importantes sources d'information. Il existe de nombreuses bases de données internationales, publications techniques et associations professionnelles, ainsi qu'Internet, auxquels peuvent accéder les fonctionnaires chargés des achats pour obtenir des renseignements sur des fournisseurs et des produits. Le recours à ces sources d'information devrait devenir la norme, non seulement pour l'externalisation des services, mais également pour toutes les activités d'achat.

Recommandation 6. Le Bureau recommande que les moyens techniques dont disposent les services des achats soient renforcés en donnant à ce dernier accès aux bases de données techniques et professionnelles. (AM96/224/006)

5. Élargissement du rôle des services des achats : fourniture d'un appui ou de conseils techniques

40. Étant donné que ce sont les services des achats qui sont au premier chef responsables de la passation des marchés, ils devraient procéder à des études de marché et fournir un appui technique sous la forme d'avis consultatifs aux directeurs de programme au cours de la phase préalable à l'appel d'offres.

6. Nécessité de mettre davantage l'accent sur la planification des marchés

41. Un autre aspect de la question qui a été mis en lumière dans de nombreux cas concerne la planification. Le Service des bâtiments et la Division des services électroniques ont insuffisamment planifié le processus d'externalisation. Pour preuve, l'échantillon retenu par le Bureau comprenait nombre de marchés postdatés et d'amendements. Des entrepreneurs ont commencé à fournir des services avant l'achèvement des formalités officielles. Inversement, dans d'autres cas, tels que les services de nettoyage et l'administration du garage, des entrepreneurs ont continué à fournir des services bien après l'expiration du contrat.

42. En autorisant des entrepreneurs à fournir des services en l'absence d'un contrat valable, les fonctionnaires chargés des marchés contribuent à créer un environnement qui risque d'accroître les responsabilités de l'Organisation. Qui plus est, toutefois, une absence de planification de la part du fonctionnaire chargé du marché risque de créer une situation où le temps disponible pour mener à bien le processus d'appel d'offres est insuffisant. Ceci, à son tour, risque d'avoir des répercussions négatives sur les opérations et de retarder la prestation des services comme ce fut le cas lors de la fourniture de services de télécommunications et l'installation de matériel à la MINUHA. L'Organisation avait négocié le marché de fourniture de rations deux mois après la phase de transition prévue et le marché de fourniture de services quatre mois après la transition de la Force multinationale à l'opération des Nations Unies. Entre-temps, les services continuaient d'être assurés en vertu d'une lettre

d'attribution. Les retards ont coûté 11,4 millions à l'Organisation parce que le coût des services fournis en vertu de la lettre d'attribution était plus élevé que celui des services devant être fournis au titre des marchés. Il est essentiel de prévoir un délai d'exécution suffisant dans le processus de passation d'un marché afin, non seulement, de réduire le pourcentage de contrats arrivés à expiration mais, qui plus est, de permettre aux fonctionnaires chargés des marchés de conserver la maîtrise du processus de passation des marchés.

7. Mise en place d'un système automatisé pour faciliter la planification des marchés

43. Le système REALITY n'est actuellement pas utilisé comme un système de gestion des marchés. L'Organisation devrait envisager d'automatiser ses procédures de passation des marchés. Un élément essentiel de tout système standard à retenir devrait être un module de planification qui permette aux directeurs de programme d'y incorporer des "indicateurs". Ces indicateurs signaleraient au directeur de programme qu'un contrat arrive bientôt à expiration, lui donnant ainsi un délai suffisant pour entamer une procédure d'achat reposant sur des bases solides. Le délai d'exécution correspondant à chaque indicateur varierait en fonction de la taille et de la complexité du projet. Cela éliminerait, ou du moins réduirait également, la nécessité d'approuver des marchés rétroactivement.

Recommandation 7. Le Bureau recommande que l'Organisation envisage d'automatiser ses procédures de passation de marchés et, notamment, de prévoir un module de planification qui signale les contrats sur le point d'arriver à expiration. (AM96/224/007)

44. La Division des achats et des transports a répondu qu'elle utilisait déjà un tel mécanisme. Jusque-là, le mécanisme avait été exploité par un système de traitement de données distinct. La Division a indiqué qu'elle étudiait actuellement le moyen de centraliser davantage l'information.

45. Le Bureau encourage cette initiative et recommande que, jusqu'à ce que la base de données soit accessible à tous les directeurs de programme, la Division des achats et des transports continue d'assumer la responsabilité de notifier aux directeurs de programme les contrats sur le point d'arriver à expiration.

8. Nécessité de décourager le recours aux contrats exclusifs

46. Un certain nombre des marchés ayant fait l'objet de la présente étude avaient été passés sans recours à une procédure d'appel d'offres. Le Bureau encourage vivement le Comité des marchés du Siège et les comités des marchés locaux d'appliquer la pratique qui consiste à rejeter tout marché présenté pour approbation qui n'aurait pas fait l'objet d'un appel d'offres, sauf dans les cas prévus à la règle de gestion financière 110.19. Les contrats relatifs à l'administration du garage (66 841 dollars) et le programme des préposés aux salles de conférence (360 000 dollars) ont été passés sans donner à d'autres entrepreneurs l'occasion de présenter une soumission.

47. L'appel d'offres donne au fonctionnaire chargé du marché une base de comparaison l'occasion d'influer sur les stratégies de négociation et les moyens

de créer une base de données relatives à des entrepreneurs qualifiés aux fins d'utilisation lors d'appels d'offres futurs. Par ailleurs, l'absence d'appel d'offres donne l'impression qu'il y a eu irrégularité, même si aucune irrégularité n'a été commise.

48. Il en va de même pour la nécessité de procéder à un nouvel appel d'offres. Parmi les marchés que le Bureau a examinés, un certain nombre, notamment ceux relatifs aux services de restauration au Siège, à l'ONUG et au CCI, ont été reconduits sans nouvel appel d'offres, parfois pendant 10 ans.

Recommandation 8. L'Organisation devrait mettre en place une politique qui exige des directeurs de programme, lorsqu'ils soumettent pour approbation des marchés qui n'ont pas fait l'objet d'une procédure d'appel d'offres, de justifier la nécessité de passer un contrat exclusif. (AM96/224/008)

Les motifs acceptés concernent généralement les compétences spécialisées dont l'Organisation a besoin que seul un entrepreneur peut fournir ou encore la nécessité d'obtenir des services d'urgence.

49. Alors que maintes des recommandations formulées ci-dessus concernent à la fois les procédures d'achat ordinaires et l'externalisation, le Bureau estime que, étant donné la tendance croissante à l'externalisation, l'application de directives se fondant sur ces recommandations devrait intervenir à titre prioritaire pour toutes les activités futures d'externalisation.

E. Nécessité d'améliorer les procédures de passation de marchés

50. Bon nombre des marchés ayant fait l'objet de la présente étude ont été passés selon la méthode de la demande de propositions. Cette méthode de passation de marchés offre de nombreux avantages, essentiellement la possibilité de choisir un entrepreneur sur la base de critères autres que les coûts. Le recours à la procédure de demande de propositions est également la méthode d'appel d'offres préférée lorsqu'il s'agit de passer un marché pour la fourniture de services nouveaux dont il est difficile de définir de façon précise les spécifications. Étant donné qu'un certain nombre de directeurs de programme en étaient à leur première tentative de sous-traiter un service, la demande de propositions était un choix judicieux.

51. Toutefois, après avoir examiné les données recueillies jusqu'ici concernant les procédures d'externalisation, le Bureau estime que le mécanisme de demande de propositions pourrait faire l'objet d'un certain nombre d'améliorations afin de faciliter et d'améliorer la gestion des procédures de passation de marchés.

1. Élaboration de directives types pour les demandes de propositions

52. Il ne semblait pas y avoir de directives types pour mener à bien la procédure de demande de propositions. Certains directeurs de programme établissaient des listes d'entrepreneurs, mettaient en place des équipes d'évaluation et publiaient un appel d'offres. D'autres passaient des marchés exclusifs, constamment reconduits avec les mêmes fournisseurs, ou envoyaient le document d'appel d'offres à des fournisseurs figurant sur une liste préétablie. Souvent, il n'existait aucune procédure écrite décrivant la façon dont les

propositions des fournisseurs devaient être évaluées. En conséquence, les processus d'évaluation et de sélection variaient considérablement d'un marché à l'autre.

Recommandation 9. Le Bureau recommande que les services des achats mettent au point, à l'intention des directeurs de programme des directives types pour les demandes de propositions. (AM96/224/009)

Le Bureau a été informé par le Bureau des services de conférence et services d'appui que des dispositions à cet effet figureront dans le nouveau Manuel des achats.

2. Conservation de la documentation relative aux marchés

53. Les départements ont rarement pu présenter des documents (y compris les propositions présentées par les fournisseurs) pour étayer la décision de l'équipe d'évaluation technique. En conséquence, les vérificateurs n'ont pas été en mesure d'analyser le processus de sélection.

54. Le Bureau a reçu l'assurance que dans chaque cas la sélection était juste et équitable et avait été faite sur la base d'un examen complet et rigoureux des propositions. Toutefois, en l'absence de documents justificatifs, il n'est pas possible de confirmer ces affirmations.

55. Étant donné que les services externalisés donnent souvent lieu à l'allocation d'importantes ressources financières, le Bureau estime que les services des achats et les directeurs de programme ont l'obligation de faire en sorte que, dans la mesure du possible, la procédure de passation de marchés soit irréprochable aussi bien au stade de la planification qu'au stade de l'exécution. Ne pas parvenir à ce résultat peut être lourd de conséquences pour l'Organisation. En vue d'améliorer l'effort d'externalisation, le Bureau formule les suggestions ci-après :

3. Nécessité de faire un plus grand effort de publicité

56. Donner une publicité aussi large que possible aux appels d'offres devrait garantir le maximum de concurrence de la part de fournisseurs de services qualifiés et, donc, d'obtenir de meilleurs prix et conditions. La pratique actuelle qui consiste à s'adresser à un nombre réduit de fournisseurs sans publier d'appels d'offres limite la concurrence et empêche des fournisseurs potentiels de présenter des soumissions. Certains directeurs de programme interrogés craignaient d'être submergés de réponses, mais le Bureau ne partage pas cette préoccupation pour la simple raison que peu d'entrepreneurs possèdent des moyens suffisamment importants pour répondre aux besoins d'une organisation aussi grande que l'ONU. Une fois que des fournisseurs ont manifesté leur intérêt, des demandes de propositions pourraient être envoyées aux fournisseurs qualifiés. En outre, l'Organisation devrait poursuivre ses efforts tendant à obtenir des suggestions des États Membres afin de pouvoir mettre en place une base de données crédible contenant des informations sur des fournisseurs qualifiés.

57. Par exemple, les précédents contrats de services de nettoyage au Siège prévoyaient la présence sur place, à tout moment, d'un minimum de 145 employés. La plupart des entrepreneurs ne sont pas équipés pour faire face à un tel volume de travail. Cela dit, le Bureau pense que plus d'un entrepreneur de la région métropolitaine de New York est capable de présenter une soumission au titre de ce marché. Néanmoins, le même entrepreneur se voit attribuer le marché depuis plus de 40 ans. Entretenir une relation aussi longue avec un seul fournisseur est contraire à toute saine pratique en matière d'achats, à moins que ce fournisseur ne possède des compétences qui n'existent pas ailleurs ou qu'il y ait un "partenariat" en vertu duquel l'entrepreneur fournit des concessions spéciales négociées à l'avance en échange d'un contrat d'exclusivité. Vérification faite, le Bureau a constaté qu'aucune des conditions ci-dessus ne sont réunies dans le cas du contrat de services de nettoyage passé par l'ONU. Un plus grand effort de publicité pourrait encourager la concurrence dans des domaines où un marché a été systématiquement passé avec le même entrepreneur, c'est-à-dire les services de nettoyage, les services de garçon d'ascenseur, l'administration du garage, la librairie de l'ONU, la boutique-cadeaux du Siège ainsi que les services de préposés aux salles de conférence et les services de vestiaire.

4. Faire de l'Internet un outil de marketing

58. Le Bureau encourage l'Organisation à envisager sérieusement de lancer des avis d'appel d'offres sur l'Internet. Elle pourrait utiliser son site sur le Web pour informer les fournisseurs potentiels d'appels d'offres imminents. De l'avis du Bureau, cette formule, dont les avantages l'emportent de loin sur les inconvénients, mérite d'être mise à l'essai. Elle permettrait aux fournisseurs non locaux de soumissionner, ce qui favoriserait la concurrence et se traduirait par des réductions de coût et des offres de meilleure qualité. Les fournisseurs non locaux se fonderaient sur le coût en dollar du marché pour déterminer l'opportunité pour eux de fournir des services au lieu d'affectation considéré. Si la formule se révèle concluante, elle pourrait être revue et affinée de manière à fixer un coût plancher pour les marchés.

5. Définir des critères et une procédure d'évaluation des appels d'offres

59. Le Bureau recommande un certain nombre de mesures tendant à uniformiser et à améliorer la procédure d'évaluation. Premièrement, la Division des achats et des transports devrait assortir les appels d'offres de critères d'évaluation. Il s'agit là d'une mesure de contrôle importante qui vise à garantir l'intégrité de la procédure en empêchant les spécialistes de l'évaluation technique de modifier les critères au milieu de la procédure de sélection pour favoriser tel fournisseur/telle offre "préfér(e)".

6. Uniformiser la procédure d'évaluation

60. Le Bureau propose par ailleurs que la Division des achats et des transports définisse des directives concernant les modalités de la procédure d'évaluation (discussions, entretiens, notation, ou combinaison de ces trois formules). Enfin, quelle que soit la méthode d'évaluation retenue, les résultats de

l'évaluation des offres et de la procédure d'adjudication doivent être constatés dans un procès-verbal à verser au dossier du marché.

7. Confier le soin des négociations à la seule Division des achats et des transports

61. Le Bureau a constaté qu'un certain nombre de responsables négociaient la modification de clauses de marchés avec les fournisseurs, compromettant ainsi les mesures de contrôle internes.

Recommandation 10 : Le Service des marchés et des achats étant seul habilité à négocier des marchés au nom de l'Organisation, le Bureau recommande que les utilisateurs (c'est-à-dire les responsables) de services externalisés renoncent dorénavant à négocier la modification d'éléments de coût et d'autres clauses des marchés. (AM96/224/009)

8. Envisager de recourir aux services de négociateurs professionnels

62. Pour les marchés importants qui exigent des compétences techniques spéciales, la Division des achats et des transports pourrait réfléchir à la possibilité de faire appel à des spécialistes externes pour négocier avec l'adjudicataire. Les négociateurs professionnels parviennent souvent à réduire le coût des marchés de quelques points de pourcentage. Ceux-ci étant rémunérés au prorata de la réduction obtenue, le coût de leurs services serait largement compensé par les profits/économies réalisés. De même, dans le cas de services n'ayant pas précédemment fait l'objet d'externalisation, une évaluation indépendante des besoins par un consultant spécialisé dans le secteur considéré permettrait sans doute d'améliorer sensiblement le cahier des charges.

63. Dans sa réponse, la Division des achats et des transports a estimé qu'en confiant à des tiers le soin de négocier des marchés au nom de l'Organisation, on risquerait de compromettre la confidentialité de la procédure. En l'absence d'exemples concrets, il est difficile d'apprécier le bien-fondé de cette préoccupation. Bref, la question mérite d'être examinée plus avant, eu égard aux règles de confidentialité de l'ONU.

F. Suivi des marchés

1. Instituer une gestion des marchés

64. Si elle continue de voir dans l'externalisation une stratégie viable de réduction des coûts, l'Organisation devra mettre davantage l'accent sur le suivi des marchés. Souvent, les motifs de l'externalisation – la réduction des coûts – viennent buter contre les réalités de la procédure des marchés. En d'autres termes, si l'on ne prend pas garde que les prix des soumissions ne dépassent pas les estimations initiales, que les ordres de changement et les modifications ne dépassent pas les budgets et que les recettes escomptées ne se "perdent pas" du fait d'arrangements contractuels mal conçus, l'externalisation coûtera plus chère à l'Organisation.

65. La plus grossière lacune relevée par le Bureau à l'occasion de l'audit tient au fait que les responsables ont tendance à trop compter sur les

/...

fournisseurs pour obtenir des renseignements sur les exigences de l'exécution du marché, la qualité, les unités de service fournies et l'établissement des devis et factures. Le Bureau considère que dans la mesure où les fournisseurs sont souvent dotés des compétences voulues, il leur appartient de déterminer l'affectation optimale des ressources et de produire des pièces à l'appui des factures.

66. Toutefois, le Bureau s'est inquiété du fait qu'à l'ONU, les responsables ne procédaient à aucune vérification indépendante. Il ressort des vérifications qu'une gestion et une évaluation adéquates des marchés auraient permis de prévenir un certain nombre de situations (inobservation des clauses contractuelles, paiement d'heures supplémentaires, paiements excessifs, rapports financiers entachés d'erreurs, fréquentes modifications de clauses des marchés et majorations de prix et de salaires, etc.). On a rarement procédé, si tant est qu'on y ait jamais procédé, à des contrôles inopinés du personnel des services de nettoyage qui auraient permis de déterminer si les feuilles de présence fournies par les superviseurs du contractant étaient fiables. Le personnel des télécommunications a été incapable de fournir au Bureau l'inventaire de son matériel.

Recommandation 11 : Le Bureau recommande à l'Organisation de régler la question du suivi des marchés et de donner aux responsables des directives plus détaillées touchant les techniques de gestion des marchés avant de généraliser l'externalisation. (AM96/224/010)

2. Soumettre les fournisseurs à une évaluation formelle

67. La vérification a fait apparaître que pour la plupart des contrats d'externalisation examinés, les responsables n'ont pas formellement évalué la prestation des fournisseurs. Les entrepreneurs dont la prestation est défectueuse doivent faire l'objet d'une évaluation formelle dont les résultats seraient conservés pour mémoire par le Service des achats et des marchés. En revanche, les évaluations des fournisseurs qui remplissent les clauses du contrat ou les exécutent au-delà de leur obligation doivent être disponibles aux fins d'examen à l'occasion de marchés futurs. En l'absence d'une telle base de données et d'un système d'échange d'informations, l'Organisation continuera d'octroyer des marchés à des fournisseurs compte tenu de leur prestation et de ne pas récompenser ceux dont les prestations auraient donné satisfaction.

Recommandation 12 : Le Bureau recommande à l'Organisation d'arrêter des mesures pour amener les responsables à évaluer formellement les fournisseurs dès le terme de l'exécution du contrat. (AM96/224/011).

G. Identifier de nouveaux créneaux d'externalisation

68. Dans la mesure où elle consiste à confier la prestation de tels ou tels services à des fournisseurs extérieurs – entreprises ou particuliers –, de préférence au personnel de l'ONU, l'externalisation ne manquera pas d'avoir une incidence négative sur les perspectives d'emploi et de carrière de ce personnel. Les responsables de programmes sont censés, d'une part, gérer leurs ressources humaines et réduire les coûts et accroître l'efficacité, d'autre part. Bien qu'elle puisse permettre à l'Organisation de se doter de nouvelles compétences

techniques qui lui font défaut, elle risquerait de mettre les responsables devant un dilemme lorsqu'ils sont appelés à se prononcer sur la question.

69. Les vérifications ont permis de recenser les services susceptibles de se prêter à l'externalisation, par exemple, les services de commercialisation et de ventes de l'Administration postale de l'ONU et les opérations de la librairie. Avant de donner suite à ces propositions, il faudrait examiner plus avant les modalités de l'externalisation et les activités à externaliser. Ainsi qu'il est souligné aux paragraphes 11 et 12, il faudrait mettre en place des procédures plus formelles en vue de rationaliser les pratiques de l'Organisation en matière d'externalisation. Enfin, un service de liaison pourrait jouer un rôle décisif à cet égard.

70. À l'occasion des audits, plusieurs responsables ont souligné qu'il faudrait faire davantage appel à des spécialistes à l'extérieur pour l'exécution de fonctions essentielles, surtout dans les domaines qui exigent des connaissances spécialisées, ce qui leur ménagerait plus de souplesse que le recours aux compétences internes. Étant donné les avantages escomptés, certains responsables ont jugé intéressante l'idée d'affecter les ressources prévues à l'heure actuelle pour les postes permanents au recrutement de consultants, si nécessaire, même si elle devait se traduire par une réduction globale des ressources mises à leur disposition. Comme ces audits étaient axés sur les fonctions non essentielles, le Bureau n'a pas envisagé la possibilité d'étendre l'externalisation aux fonctions essentielles. Il propose toutefois qu'en recherchant dans l'avenir à identifier de nouveaux services à soumettre à l'externalisation, l'Organisation inclut les fonctions et activités essentielles dans le champ de son étude.

Recommandation 13 : Le Bureau recommande de créer au sein du Département de l'administration et de la gestion un centre de liaison qui serait chargé d'identifier les domaines pouvant se prêter à l'externalisation, d'apporter un soutien sur le plan des méthodes d'analyse coûts-avantages et, pour certaines activités, d'arrêter des critères de décision et de lancer des "tests de marché" pour déterminer s'il conviendrait d'en confier le soin à des entrepreneurs externes. (AM96/224/012)

71. En cette période de réduction de postes et de contraction des ressources budgétaires, l'Organisation doit rechercher différentes stratégies qui lui permettent de rationaliser ses activités dans le sens d'une plus grande efficacité. L'externalisation pourrait être un moyen de permettre aux responsables de programmes non seulement d'améliorer leur efficacité opérationnelle et d'opérer des réductions de coûts, mais également d'acquérir de nouvelles compétences et méthodes de travail. Il faudrait également mettre à profit ces possibilités pour ménager à ces derniers une certaine latitude pour renforcer leurs ressources en personnel et leurs compétences. Par ailleurs, l'externalisation permettrait aux départements et bureaux du Secrétariat de se concentrer sur les activités de fond et de mieux s'acquitter de leurs fonctions essentielles au lieu de se mêler de la prestation de services d'appui disponibles ailleurs.

72. En conclusion, le Bureau tient à souligner que même si ses recommandations sont adoptées et appliquées dans le cadre d'une nouvelle politique d'externalisation, pour en déterminer la rentabilité, il faudrait soumettre chaque décision d'externalisation à un suivi/une évaluation rigoureux. À l'exemple des autres initiatives opérationnelles, l'externalisation sera d'autant plus concluante que les responsables seront disposés à agir dans le respect des directives générales régissant la matière.

APPENDICE

Liste des marchés et services externalisés ayant fait l'objet d'audit

| Services fournis | Départements/ Bureaux utilisateurs | Type de marché/ contrats | Période considérée | Coût du marché pour la période considérée | Observations |
|---------------------------------|---|---|---|--|---|
| <u>Services de nettoyage</u> | Service des bâtiments, Bureau des services de conférence et services d'appui, Siège | Prestation de services (à prix coûtant majoré) | Mars 1990-juin 1996 | 41 474 700 dollars | <ul style="list-style-type: none"> Le contrat, qui à l'origine courait jusqu'à janvier 1990, a été prolongé à maintes reprises. Le fournisseur traite avec l'Organisation depuis plus de 40 ans. |
| | HCR | Prestation de services | Mai 1995-avril 1996 | 465 000 dollars | |
| | Office des Nations Unies à Nairobi | Prestation de services | Avril 1994-juin 1996 | 250 000 dollars | |
| | Force de protection des Nations Unies (Zagreb et Pleso) | Prestation de services (à forfait) | Avril-juin 1996 | 57 584 dollars | |
| <u>Services de restauration</u> | CAS, Bureau des services de conférence et services d'appui, Siège | Prestation de services (profits et pertes) | Mars 1986-Février 1992; mars 1991-mars 1996 (marché adjugé sans appel d'offres) | — | <ul style="list-style-type: none"> Montant brut des ventes au titre de la période considérée : 88 millions de dollars. Frais généraux à la charge de l'ONU (5 % de la commission : installations, équipement et chauffage, eau et électricité). |

| Services fournis | Départements/ Bureaux utilisateurs | Type de marché/ contrats | Période considérée | Coût du marché pour la période considérée | Observations |
|------------------|---|---|--|--|---|
| | Office des Nations Unies à Genève | Prestation de services (répartition des bénéfiques à parts égales; et 3,5 % des recettes de ventes ou commission) | Janvier 1992-décembre 1996 (le même fournisseur depuis 1976; appel d'offres organisé en 1991) | — | <ul style="list-style-type: none"> • Chiffre d'affaires moyen par an : 8,2 millions de francs suisses (6,87 millions de dollars). • Le fournisseur acquitte une redevance fixe au titre des installations, des équipements et du traitement de l'attaché de liaison. • Le fournisseur rembourse à l'Office les frais afférents à l'électricité, à l'eau et à 50 % du matériel. |
| | Centre du commerce international (CCI) | Prestation de services (répartition des bénéfiques, 2 %) | Janvier 1991-décembre 1997 (court depuis 1976; renouvelé en 1986, 1988, 1990 et 1992 sans nouvel appel d'offres) | — | <ul style="list-style-type: none"> • Chiffre d'affaires par an : moyenne 450 000 francs suisses (soit 375 000 dollars). • Depuis 1989, le CCI prend à sa charge les frais afférents aux installations, au matériel, au loyer, à l'eau, au chauffage et à l'électricité, aucun bénéfice n'étant réalisé. |
| | Force de protection des Nations Unies (Zagreb et Pleso) | Prestation de services (à forfait) | Septembre 1995-janvier 1996 | 1 259 366 dollars | <ul style="list-style-type: none"> • Ne concerne que la prestation de services. |

| Services fournis | Départements/ Bureaux utilisateurs | Type de marché/ contrats | Période considérée | Coût du marché pour la période considérée | Observations |
|--|--|---|---|---|---|
| <u>Services liés au traitement électronique de données.</u> | Division des services électroniques, Bureau des services de conférence et services d'appui, Siège | Prestation de services (au prix coûtant majoré) | Juillet 1990-mai 1996 | Plus de 7,8 millions de dollars (juillet 1993-mai 1996) | • Fait l'objet de contrats de louage de services depuis janvier 1996. |
| a) Installation de matériel de bureautique, de logiciels, de composantes de réseaux, et opérations informatiques et fournitures d'appui dans ce domaine; | Office des Nations Unies à Vienne | Prestation de services | b) Janvier 1996-janvier 1997 c) Juillet 1996-juin 1997 | b) 40 738,56 dollars c) 171 325 dollars | |
| b) Entretien du matériel de traitement de données; | | | | | |
| c) Entretien du matériel de bureautique | | | | | |
| <u>Télécommunications</u> | a) Division des services électroniques, Bureau des services de conférence et services d'appui, Siège | Prestation de services | Décembre 1991-décembre 1992 | 3,5 millions de dollars | |
| a) Entretien du réseau téléphonique; | | | | | |
| b) Dispositif de secours, communications en ligne directe et communications personnelles | b) MINUHA | Prestation de services | Mars 1995-mars 1996 | 1 dollar/minute | |
| <u>Logistique et services d'appui</u> | a) MINUHA | Prestation de services | Août 1995-août 1996 | 6,9 millions de dollars | |
| a) Distribution de carburant et d'eau, entretien des campements et du matériel; | b) MINUHA | Prestation de services | Août 1995-août 1996 | 6,1 millions de dollars | |
| b) Blanchisserie et transport terrestre | c) UNAVEM III | Prestation de services | Février 1995-février 1996 | 17 670 785 dollars | |
| c) Logistique et services d'appui | d) Office des Nations Unies à Nairobi | Prestation de services | Avril 1993-juin 1996 | 1 200 000 dollars | |
| d) Déplacements du personnel | | | | | |

| Services fournis | Départements/ Bureaux utilisateurs | Type de marché/ contrats | Période considérée | Coût du marché pour la période considérée | Observations |
|---|---|---|--------------------------------|--|---|
| <u>Traduction contractuelle</u> | Bureau des services de conférence et services d'appui, Siège | Louage de services (chinois/espagnol); Louage de services (anglais/arabe/espagnol/français) | Janvier 1995- décembre 1996 | — | |
| | Office des Nations Unies à Vienne | Prestation de services (chinois/espagnol/russe); Louage de services (anglais/arabe/français) | Janvier-décembre 1996 | Moyenne annuelle 150 000 dollars | |
| <u>Impression</u> | Office des Nations Unies à Genève | Prestation de services | 1995-premier trimestre de 1996 | — | <ul style="list-style-type: none"> Projet de budget-programme pour la Section des services d'imprimerie : 1 614 400 dollars. |
| <u>Publication externe</u> | HCR | Prestation de services | Août 1994-février 1995; | 191 125 dollars | |
| | | | août 1995-mai 1996 | 120 214 dollars | |
| <u>Stockage/distribution des publications</u> | Office des Nations Unies à Nairobi | Prestation de services | Janvier 1984-juin 1996 | 1 100 000 dollars | |
| <u>Administration du garage</u> | Section des bâtiments, Bureau des services de conférence et services d'appui, Siège | Ordre d'achat | Juin 1994-février 1995; | 63 424,00 dollars | <ul style="list-style-type: none"> Externalisation partielle. Fourniture de services de gérants d'aires de stationnement. |
| | | | Mars 1995-février 1996 | 66 481,92 dollars | |
