



Assemblée générale

Distr. générale
4 février 1999
Français
Original: anglais

Cinquante-troisième session

Point 112 de l'ordre du jour

**Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier
de l'Organisation des Nations Unies**

Pratiques de l'Organisation des Nations Unies en matière d'externalisation

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport sur les pratiques de l'Organisation des Nations Unies en matière d'externalisation est présenté à l'Assemblée générale, conformément à sa résolution 52/226 B du 27 avril 1998. Tenant pleinement compte du rapport du Corps commun d'inspection (CCI) intitulé «L'externalisation en tant qu'impératif de compétitivité pour les organismes des Nations Unies» (A/52/338, annexe) et de celui du Bureau des services de contrôle interne sur l'examen de l'application des recommandations relatives à la réforme des achats (A/52/813, annexe), il énonce les principes directeurs régissant le recours à l'externalisation et les procédures à suivre en la matière.

Dans ce rapport, l'Organisation des Nations Unies s'engage à considérer l'externalisation comme l'un des nombreux moyens que les directeurs de programme doivent envisager pour exécuter des activités ou fournir des services non essentiels, ou en améliorer la qualité ou le rapport coût-efficacité. Le rapport ne préconise donc pas que l'Organisation fasse appel à des services extérieurs pour tel ou tel service ou telle ou telle activité, – mais plutôt que les directeurs de programme envisagent l'externalisation comme un outil de gestion parmi d'autres. Par ailleurs, le rapport énonce les principes directeurs régissant le recours à l'externalisation et les procédures à suivre en la matière.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–3	3
II. Principes directeurs	4–17	3
A. Objectifs et portée	4–7	3
B. Principes	8–17	4
III. Directives	18–41	5
A. Période précédant l'appel d'offres	21–33	5
B. Procédure d'appel à la concurrence	34–37	7
C. Gestion du contrat	38–40	8
D. Évaluation	41	8
IV. Questions diverses	42–43	9
V. Conclusion	44	9

I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi en application de la résolution 52/226 B de l'Assemblée générale, en date du 27 avril 1998. Il tient pleinement compte du rapport du Corps commun d'inspection intitulé «L'externalisation en tant qu'impératif de compétitivité pour les organismes des Nations Unies» (A/52/338, annexe) et de celui du Bureau des services de contrôle interne sur l'examen de l'application des recommandations relatives à la réforme des achats (A/52/813, annexe), qui énoncent les principes directeurs régissant le recours à l'externalisation et les procédures à suivre en la matière.

2. On trouvera ci-après les principes de base que l'Organisation des Nations Unies doit appliquer lorsqu'elle envisage de recourir à l'externalisation, ainsi que les modalités des contrats à passer avec les fournisseurs pour des activités ou services non essentiels qui sont assurés par du personnel des Nations Unies ou qui pourraient l'être. Le rapport n'examine pas les relations avec les consultants, les contrats de travail, ni les tâches ponctuelles confiées à des entreprises extérieures.

3. L'Organisation des Nations Unies s'engage à considérer l'externalisation comme l'une des nombreuses options que les directeurs de programme devraient envisager pour exécuter des activités ou fournir des services non essentiels, ou en améliorer la qualité ou le rapport coût-efficacité. Le rapport ne préconise pas que l'Organisation fasse appel à des services extérieurs pour tel ou tel service ou activité, mais plutôt que les directeurs de programme envisagent l'externalisation comme un outil de gestion parmi d'autres. Par ailleurs, le rapport énonce les principes directeurs régissant le recours à l'externalisation et les procédures à suivre en la matière. Le Secrétaire général est pleinement acquis à l'idée que l'Organisation peut, au besoin, recourir à l'externalisation. Il estime en outre que les recommandations de l'Assemblée générale, du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB), du Corps commun d'inspection et du Bureau des services de contrôle interne ont été très utiles lors de la conception et de la mise en place des pratiques d'externalisation à l'Organisation des Nations Unies.

II. Principes directeurs

A. Objectifs et portée

4. Le recours à l'externalisation se justifie dans les cas suivants :

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;

d) Elle doit assurer des activités ou des services pendant une période limitée.

5. La politique de l'ONU a pour objet de faire en sorte que l'externalisation soit systématiquement intégrée au processus de prise de décisions. Elle vise également à assurer que les décisions relatives à l'externalisation reposent sur des procédures transparentes, une bonne analyse, des consultations adéquates entre le département ou le bureau responsable de l'exécution des activités ou des services et le Département de la gestion (en particulier la Division des achats pour ce qui est des procédures de passation des marchés), et tiennent dûment compte des besoins et des intérêts du personnel des Nations Unies. Pour ce faire, il est nécessaire de bien définir le terme externalisation, d'établir des critères précis et d'analyser de manière rigoureuse les coûts, les bénéfices, les risques et les avantages associés à cette pratique.

6. La politique de l'ONU en matière d'externalisation se fonde sur cinq paramètres :

a) L'externalisation 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.

7. La pratique actuelle de l'Organisation en matière d'externalisation ne concerne que certaines activités et services d'appui non essentiels, dont les plus courants sont énumérés au paragraphe 8. Comme cette pratique implique que l'Organisation délègue certaines responsabilités à des personnes qui n'ont à son égard aucun lien d'allégeance et

ne sont pas tenues de lui rendre directement des comptes, l'externalisation de fonctions stratégiques – les activités des services centraux, par exemple – doit faire l'objet d'un examen plus approfondi, d'autant que le statut et l'image d'une entité internationale et intergouvernementale comme l'Organisation des Nations Unies dépendent dans une large mesure des fonctionnaires internationaux qui sont à son service. Ainsi, comme le fait observer le Corps commun d'inspection dans son rapport, «retenir la notion de centralité des activités et services comme critère permettant de faire le départ entre ceux qui peuvent être externalisés et les autres procède d'une logique interne»¹.

B. Principes

1. Définition

8. 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, à fournir des produits), que l'Organisation a précédemment assurés, qu'elle assure actuellement ou qu'elle pourrait assurer. Aux fins du présent 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 d'information et l'informatique; 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. Les achats de marchandises ne relèvent pas de l'externalisation. En sont également exclus le remplacement de personnel ou le renforcement des effectifs par du personnel non permanent (personnel engagé pour des périodes de courte durée ou à titre temporaire ou personnel indépendant pour effectuer des travaux courants. Enfin, elle ne concerne pas les relations contractuelles avec les consultants, les contrats de travail ou les travaux ponctuels confiés à des organismes ou à des sociétés. Il faut cependant souligner que, comme il ressort du présent rapport, la création et la mise en place de services communs dans les divers fonds, programmes et organismes des Nations Unies constituent une forme d'externalisation².

2. Objectifs clairs et précis

9. Toute décision relative à une externalisation des services ou des activités doit être fondée sur des objectifs

énoncés clairement et s'inscrire dans un ou plusieurs des cas prévus au paragraphe 4.

10. Il est essentiel de bien cerner la ou les raisons justifiant le recours à l'externalisation. Sans cette information cruciale, il sera impossible de savoir, le moment venu, si le but recherché a été atteint.

3. Examen des différentes options

11. Entre l'exécution d'une activité ou d'un service par le personnel des Nations Unies et leur externalisation, il existe tout un éventail de possibilités. Les directeurs de programme ne doivent pas se contenter de choisir entre ces deux extrêmes mais examiner toutes les options, y compris l'externalisation partielle. En outre, comme il est indiqué plus haut, l'Organisation des Nations Unies devrait aussi s'attacher à coordonner les activités d'externalisation de ses divers fonds, programmes et organismes afin de permettre à ceux-ci d'utiliser des services communs et, le cas échéant, de tirer parti des capacités excédentaires qu'une organisation pourrait proposer à d'autres, à prix coûtant ou moyennant une redevance.

4. Analyse rigoureuse

12. Une simple analyse coût-avantage fera souvent apparaître qu'il est plus avantageux pour l'ONU d'externaliser une activité ou un service que de le faire exécuter par son personnel. Toutefois, on ne peut s'en contenter. Il faut également procéder à une évaluation approfondie des risques, et examiner notamment les incidences potentielles de l'externalisation sur le personnel.

13. Le recours à l'externalisation doit satisfaire à trois conditions au moins : respecter le caractère international de l'Organisation; éviter les effets potentiellement négatifs sur le personnel; et garantir une gestion et un contrôle adéquats des activités ou des services qui ont été externalisés. Avant de prendre la décision d'externaliser une activité ou un service, l'Organisation devra examiner avec soin si ces exigences et, le cas échéant, d'autres conditions sont remplies. L'Organisation est 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.

5. Appel à la concurrence

14. Outre les principes directeurs qui viennent d'être énoncés, l'Organisation doit respecter, comme elle le fait pour toute opération d'achat, les dispositions du Règlement financier et des règles de gestion financière des Nations Unies, ainsi que les procédures standard en matière de passation de marchés, lorsqu'elle décide d'externaliser des

activités ou des services. En particulier, elle doit obligatoirement faire appel à la concurrence.

6. Transparence et consultations

15. La procédure précédant la décision d'externaliser doit être claire, logique et transparente. Elle comprend une série d'étapes qui font une large place aux consultations, à l'analyse et aux contrôles.

7. Obligation redditionnelle

16. Le directeur de programme qui prend la décision d'externaliser, est aussi responsable et comptable de la qualité et du coût de l'activité ou du service exécuté à l'extérieur. Il doit assurer la gestion du contrat, évaluer périodiquement la qualité des services, suivre de près les prestations et contrôler leur coût. L'Organisation doit veiller à garder à son service suffisamment de cadres ayant les compétences requises pour suivre et contrôler l'exécution du contrat. Le directeur de programme doit en outre tenir la division des achats régulièrement informée et lui communiquer, une fois le contrat terminé, une évaluation complète de la prestation du fournisseur, dans laquelle il dégage éventuellement les enseignements à tirer et indique si les objectifs poursuivis ont été atteints ou explique pourquoi ils ne l'ont pas été. Ces renseignements seront consignés dans le fichier des fournisseurs des Nations Unies, et intégrés à la base de données des Nations Unies sur les fournisseurs.

8. Réévaluation périodique

17. Afin de s'assurer que la raison initiale justifiant l'externalisation est toujours valable, on doit procéder à une évaluation minutieuse de tous les contrats exécutés à l'extérieur avant de les renouveler ou de faire à nouveau appel à la concurrence.

III. Directives

18. Les présentes directives ont pour objet de préciser la politique de l'Organisation des Nations Unies en matière d'externalisation. Elles visent à mettre en place une procédure transparente et impartiale qui, en palliant les inconvénients qui résultent de l'application de procédures ponctuelles non standardisées, réduise les risques inhérents à cette pratique et en maximise les avantages pour l'Organisation. Ces directives, qui viennent compléter les cinq éléments énoncés au paragraphe 6, devraient contribuer à assurer le succès des initiatives de l'Organisation en matière d'externalisation.

19. C'est aux responsables de programmes qu'il revient d'examiner s'il faut externaliser une activité ou un service qui relève de leurs attributions. En l'occurrence, il ne s'agit pas tant de déterminer si telle ou telle activité ou tel ou tel service doit être externalisé que de garder à l'esprit que l'externalisation peut, dans certains cas, présenter des avantages pour l'Organisation. La procédure à suivre en la matière doit être conforme aux principes directeurs énoncés plus haut, qui sont complétés par les présentes directives.

20. La stratégie de l'Organisation en matière d'externalisation comprend quatre grandes phases : la période précédant l'appel d'offres; l'appel à la concurrence; la gestion du contrat; et l'évaluation. Le succès de la politique de l'Organisation en matière d'externalisation dépend dans une large mesure de l'efficacité avec laquelle elle s'acquitte des tâches prévues pour chacune de ces phases.

A. Période précédant l'appel d'offres

1. Définition du service ou de l'activité à externaliser

21. Pendant la phase précédant l'appel à la concurrence, la première tâche qui incombe au département ou au bureau demandeur consiste à déterminer pour quelle activité ou quel service l'externalisation peut être envisagée. Une équipe chargée de l'externalisation, dirigée par le responsable du programme concerné, est alors mise en place. L'équipe comprend, sans que cette liste soit limitative, des représentants de la Division des achats, du Bureau de la gestion des ressources humaines et du Bureau des affaires juridiques, ainsi qu'un facilitateur (dont le rôle est précisé au paragraphe 42 ci-après). À ce stade, il est essentiel que soit établi un cahier des charges clair, détaillé et assorti de normes de performance pour l'activité ou le service qu'il est envisagé d'externaliser.

2. Prévisions de dépenses initiales

22. Il faut ensuite sonder le marché pour faire une première estimation des dépenses. Il s'agit, à ce stade, d'établir une fourchette indicative des coûts des différentes options envisagées, après consultation avec des fournisseurs et des spécialistes. Cette fourchette, qui tient compte du coût de la transition (y compris des doubles emplois), est souvent décisive car elle permet de déterminer si l'externalisation et l'investissement en temps et en ressources qu'elle suppose se justifient. Le succès de l'externalisation dépend de la capacité du marché d'exécuter l'activité ou le service envisagé à un coût qui ne dépasse pas celui de l'exécution par le personnel de l'Organisation. L'équipe chargée de l'externalisation doit

s'assurer que les activités et services généralement disponibles sur le marché permettent de satisfaire les besoins de l'Organisation et que le marché offre un éventail suffisant de fournisseurs auxquels elle pourrait faire appel. Si tel n'est pas le cas, il peut être difficile de susciter l'intérêt des fournisseurs et de réaliser les économies escomptées.

3. Fichier de fournisseurs

23. Lorsqu'on a déterminé les activités ou services qui gagneraient à être externalisés, il faut s'assurer que le fichier de fournisseurs est adéquat. Si le fichier dont dispose l'Organisation ne comprend pas un nombre suffisant de fournisseurs potentiels pour qu'ils soient effectivement mis en concurrence, il peut être nécessaire de publier un avis d'appel d'offres et de solliciter l'intérêt du marché. En fonction de l'importance et de la complexité des activités ou services en question, il peut être nécessaire, voire indispensable, de faire appel à un consultant extérieur pour engager le processus de sélection des fournisseurs. L'objectif, à terme, est de disposer d'une liste de fournisseurs qualifiés, intéressés et présélectionnés sur une base géographique aussi large que possible, auxquels l'Organisation pourra s'adresser le moment venu.

4. Évaluation en fonction de critères qualitatifs

24. Les options en matière d'externalisation doivent être évaluées non seulement en fonction de leur coût mais aussi de leur qualité. Les critères qualitatifs doivent être définis sans ambiguïté et systématiquement appliqués.

25. Il incombe au responsable de programme concerné de définir le niveau de qualité recherché, qui reflète les exigences du service demandeur. Les critères de qualité suivants doivent être envisagés, sans que cette liste soit limitative :

a) Le fournisseur a la capacité de satisfaire les besoins du demandeur. Il s'agit de définir clairement les besoins du service demandeur et d'évaluer si le fournisseur a les compétences requises pour les satisfaire;

b) Le fournisseur a la faculté d'adaptation nécessaire pour satisfaire les besoins du service demandeur. Les fournisseurs n'ont évidemment pas la même motivation que le personnel de l'Organisation et ne cherchent pas toujours à s'adapter aux besoins de l'Organisation. C'est ainsi qu'ils factureront le coût de toute tâche qui ne serait pas clairement spécifiée dans le contrat. Or, le prix de toute tâche qui ne fait pas partie, ou peut être considérée comme ne faisant pas partie, des clauses négociées entre les parties, n'est pas soumis au jeu de la concurrence, et l'Organisation peut alors être contrainte de payer un prix très élevé pour un tel service;

c) Fiabilité. La fiabilité recouvre des sens différents selon l'activité ou le service visé. Toutefois, quelle que soit la définition retenue, la fiabilité représente le niveau de performance requis par le service demandeur et pour lequel il est prêt à payer;

d) Adéquation. Bien souvent, le contrat représente un compromis entre le type d'activités et de services que l'Organisation peut s'attendre à recevoir de ses fonctionnaires et ce qu'elle est prête à accepter d'un fournisseur extérieur. Dans certains cas, le fournisseur n'est pas en mesure d'exécuter certains services ou activités dont l'Organisation a besoin, abstraction faite du coût. En conséquence, pour que l'externalisation donne satisfaction, il peut être nécessaire de faire exécuter ces activités ou services marginaux au sein de l'Organisation (ou de profiter de l'occasion pour les éliminer);

e) Souplesse. Il est important d'examiner dans quelle mesure les formules d'externalisation retenues sont suffisamment souples pour s'adapter aux besoins changeants de l'Organisation, et de se demander dans quel cas cette souplesse est particulièrement importante. Est-il possible de tenir compte de cette préoccupation dans le contrat de telle sorte que l'Organisation ne soit pas à la merci d'un fournisseur averse lorsqu'elle a besoin d'en modifier les clauses. Pour ce faire, tous les contrats d'externalisation devraient comporter, outre la clause de résiliation pour manquement, une clause permettant de résilier le contrat pour des raisons de convenance;

f) Compétences spéciales. Il est également important d'examiner si le fournisseur doit avoir des compétences spéciales ou une connaissance de l'Organisation des Nations Unies pour s'acquitter de façon satisfaisante de l'activité ou du service visé. En pareil cas, il faut décider si l'Organisation est prête à consacrer le temps et les ressources nécessaires à la formation du fournisseur.

5. Évaluation en fonction du critère risque

26. Du fait des risques liés à l'externalisation, celle-ci ne permet pas toujours de servir au mieux les intérêts de l'Organisation. Tout d'abord, cette pratique peut porter atteinte au caractère international de l'Organisation dans la mesure où, d'une part, les fonctionnaires n'assurent plus directement la conception et l'exécution des activités de l'Organisation, et, d'autre part, le principe du partage géographique des contrats d'achat est détourné au profit des pays hôtes. Par ailleurs, l'externalisation peut avoir des conséquences néfastes pour le personnel – suppressions de postes, perspectives de carrière limitées et, d'une façon générale, découragement et démotivation du personnel. À cet égard, il convient de

souligner que le Secrétaire général attache une grande importance à ce que, dans toute la mesure possible, le personnel n'ait pas à pâtir de l'externalisation et que, dans les cas où celle-ci ne peut être évitée, les fonctionnaires touchés bénéficient d'une protection appropriée.

27. Outre ces deux risques intrinsèques, l'externalisation présente aussi des risques d'ordre général dont il faut tenir compte. L'Organisation peut notamment se tromper quant à l'activité ou au service à externaliser ou quant aux modalités d'externalisation. En pareil cas, le fournisseur ne donne généralement pas satisfaction – qu'il manque à ses obligations contractuelles, qu'il ne sache pas s'adapter aux exigences du service demandeur ou que sa fiabilité laisse à désirer. L'évaluation des coûts peut aussi réserver des surprises : une relation contractuelle mal définie peut se traduire par d'importantes pertes financières pour l'Organisation. Un contrat mal conçu, des spécifications incorrectes doivent souvent être modifiés par des amendements ou des avenants, ce qui entraîne des frais supplémentaires, hors de proportion avec le devis initial. De tels risques doivent être pris en compte au stade de la conception du contrat. À cet effet, le service demandeur doit solliciter des avis en matière commerciale et juridique.

28. Un autre risque tient au fait qu'un fournisseur peut être un bon exécutant sans pour autant être capable de prendre les bonnes décisions. Il est donc impératif, comme on l'a souligné plus haut, que l'Organisation assure avec fermeté et efficacité l'encadrement et le suivi du contrat. À défaut, le pouvoir de décision laissé au fournisseur risque de lui porter préjudice et de contraindre les cadres dirigeants à intervenir, ce qui les détournerait de leurs tâches essentielles. De tels risques ne doivent pas être sous-estimés.

29. Par ailleurs, la mémoire institutionnelle de l'Organisation peut être menacée lorsque des fonctionnaires sont remplacés par des employés du fournisseur, qui n'ont pas la même allégeance à l'égard de l'Organisation. En outre, on peut craindre qu'un recours accru à l'externalisation ne démoralise davantage le personnel et ne se traduise par une baisse du rendement et de la qualité du travail.

30. Un fournisseur qui exécute une activité ou un service pour le compte de l'Organisation acquiert des moyens de pression qui augmentent à mesure qu'il se familiarise avec le mode de fonctionnement de celle-ci, surtout si on le laisse apporter d'importants changements aux modalités d'exécution des activités ou services concernés. Le moyen de pression le plus courant dont dispose un fournisseur consiste à surfacturer des travaux non prévus dans le contrat ou à augmenter ses prix lors du renouvellement du contrat.

31. L'Organisation des Nations Unies bénéficie d'un certain nombre de privilèges et immunités, notamment en matière fiscale, et ses fonctionnaires jouissent de l'immunité de juridiction pour les actes qu'ils accomplissent à titre officiel. Rien ne garantit que ces immunités puissent être étendues aux activités et aux services externalisés, ce qui peut entraîner, dans certains domaines, des risques nouveaux. Cette question doit être examinée par le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat, au cas par cas, toute augmentation corrélative des coûts devant être ajoutée au coût de l'externalisation. L'ONU pourrait, par exemple, avoir à supporter le coût de services d'avocat pour des actions en justice, coût qui n'aurait pas été encouru si les privilèges et immunités des Nations Unies étaient applicables.

32. L'externalisation présente plusieurs autres risques potentiels qui doivent également être identifiés et évalués. Deux d'entre eux, que l'on comprendra aisément, viennent immédiatement à l'esprit : le risque lié à la confidentialité et le risque lié à la réversibilité (ou à l'irréversibilité) d'une décision d'externalisation antérieure.

33. Bien que l'on puisse considérer que certains des risques que présente l'externalisation sont totalement inacceptables, dans la plupart des cas, il est possible de les ramener à un niveau acceptable en prenant soin, d'une part, d'insérer dans le contrat de sous-traitance des spécifications claires et des normes de performance et, d'autre part, d'assurer un contrôle rigoureux et diligent de l'exécution du marché. Ce point sera développé ci-après.

B. Procédure d'appel à la concurrence

34. À la fin de la période précédant la procédure d'appel à la concurrence, l'équipe chargée de l'externalisation doit adresser, par écrit, une recommandation au chef du département ou du service concerné sur l'opportunité d'externaliser l'activité ou le service en question. La recommandation doit contenir des arguments détaillés. En outre, l'équipe responsable de l'externalisation devra communiquer une copie de sa recommandation au syndicat du personnel qui aura la faculté de faire part au chef du département ou du service concerné de ses observations sur la proposition en question, en particulier pour ce qui est de l'impact négatif qu'elle pourrait avoir sur le personnel. Si le chef du département ou du service concerné, après avoir pris dûment en compte les risques intrinsèques évoqués au paragraphe 26 ci-dessus, approuve la recommandation de l'équipe responsable de l'externalisation, cette dernière et le syndicat du personnel en sont informés.

35. Après approbation de la recommandation d'externaliser, la procédure d'appel à la concurrence doit se dérouler, comme pour toute autre passation de marché, conformément au Règlement financier et aux règles de gestion financière ainsi qu'aux pratiques et procédures de passation des marchés.

36. Il faut veiller particulièrement à rédiger le contrat de façon à réduire au maximum les risques intrinsèques qui ont été décrits plus haut. En effet, si certains risques sont inhérents à l'externalisation, la plupart des autres risques peuvent être atténués, et même éliminés, si l'on prend soin de bien concevoir et rédiger le contrat et de bien contrôler son exécution. Le département ou le service demandeur, en consultation avec le Bureau des affaires juridiques et la Division des achats et, en faisant au besoin appel aux services d'un consultant, doit énoncer de façon claire et précise les travaux à effectuer, les normes de performance à respecter, et les dispositions à prendre pour assurer la qualité des travaux retenus. Il est indispensable que les responsables de programme établissent dès le départ des critères acceptables par les parties, permettant d'évaluer la performance du fournisseur, et qu'ils les insèrent dans le contrat. Ces éléments sont essentiels au succès de l'exécution du contrat.

37. Il faut que le contrat soit bien conçu. Un contrat d'externalisation est bien plus qu'une liste de spécifications et d'obligations, assorties de sanctions en cas de mauvaise exécution ou d'inexécution. Le contrat doit incorporer les données de l'expérience que l'ONU a accumulées au fil du temps en ce qui concerne l'activité ou le service visés. Il est évident qu'il n'existe pas un modèle unique de contrat d'externalisation et que l'ONU ne peut s'offrir le luxe de procéder de façon empirique. Le Bureau des affaires juridiques devrait être pleinement associé à la rédaction du contrat et faire connaître son avis. Dans les cas où les juristes de l'Organisation ne possèdent pas les connaissances juridiques indispensables et l'expertise nécessaires dans un domaine donné, il faudrait peut-être recourir aux services d'un conseil extérieur. En outre, il peut également être nécessaire de consulter le Bureau des services de contrôle interne pour l'établissement du contrat, en particulier en ce qui concerne les clauses relatives à la comptabilité et à l'audit.

C. Gestion du contrat

38. La responsabilité première de la gestion du contrat revient au département ou au service demandeur, qui doit contrôler en permanence l'exécution du marché. Sans un contrôle diligent de l'exécution du contrat, portant en particulier sur les résultats et les factures du fournisseur, l'externali-

sation perd ses principales raisons d'être – c'est-à-dire le souci de qualité et d'économie.

39. En matière de contrôle de l'exécution, le contrat doit stipuler : a) le droit pour l'Organisation d'exercer son contrôle, non seulement à des intervalles fixés par avance, mais s'il y a lieu, à tout autre moment, à sa discrétion; b) le droit de modifier les normes de performance; c) le droit d'obliger le fournisseur à prendre les mesures nécessaires pour corriger les déficiences constatées, ainsi que le droit de refuser des travaux non conformes; et d) le droit d'imposer, en sus des autres sanctions, des dommages et intérêts libératoires au cas où le fournisseur ne remplirait pas ses obligations de résultat et, notamment, ne respecterait pas les délais. L'inclusion de clauses de dommages et intérêts libératoires dans les contrats est particulièrement indiquée.

40. Dans le cadre de leurs responsabilités générales en matière de contrôle de l'exécution des contrats, les responsables de programme devraient désigner des fonctionnaires qui seraient chargés d'évaluer les travaux des fournisseurs et de rendre compte régulièrement, par écrit, des conclusions de leur évaluation. En aucun cas, le responsable de programme ou le fonctionnaire qu'il a désigné ne doit se reposer uniquement sur les données communiquées par le fournisseur. Bien au contraire, il est impératif qu'il effectue une vérification indépendante.

D. Évaluation

41. À la fin de la période d'exécution du contrat, le département ou service demandeur doit remplir un formulaire d'évaluation du fournisseur et le remettre à la Division des achats qui l'insère dans le fichier des fournisseurs des Nations Unies ainsi que dans la Base de données des Nations Unies sur les fournisseurs. Le formulaire d'évaluation du fournisseur doit contenir les informations supplémentaires suivantes :

a) Une évaluation des résultats obtenus sur les plans de la qualité et du coût, pour s'assurer qu'ils répondent aux attentes ou expliquer pourquoi ce n'est pas le cas;

b) Un bilan des avantages et des inconvénients de l'externalisation de l'activité ou du service concerné;

c) Le cas échéant, une analyse des problèmes rencontrés pendant l'exécution du contrat; et

d) Une recommandation du responsable du programme sur l'opportunité d'externaliser cette activité ou ce service et, dans l'affirmative, ses suggestions sur la façon d'améliorer la pratique.

IV. Questions diverses

Notes

42. Dans son rapport, le Bureau des services de contrôle interne a recommandé la création, au sein du Département de la gestion, d'un centre de liaison qui serait chargé d'identifier les domaines pouvant se prêter à l'externalisation, de fournir un appui méthodologique pour l'élaboration des critères de coûts, de qualité et de risque en fonction desquels on déciderait s'il convient d'externaliser l'activité ou le service concerné; et d'apporter une expertise, tant sur le plan technique que sur celui de la passation des marchés, en ce qui concerne les pratiques optimales³. Dans le même ordre d'idées, le Corps commun d'inspection a recommandé la nomination d'un «facilitateur», qui serait un haut responsable «chargé explicitement de superviser ce qui se fait en matière d'externalisation et d'y apporter son concours»⁴. Le Secrétaire général est d'avis qu'il faut prendre des mesures pour créer et pourvoir ce poste de facilitateur au sein du Département de la gestion.

43. On notera enfin que, bien qu'elle externalise depuis longtemps diverses activités et services non essentiels, l'Organisation n'est sans doute aujourd'hui ni bien préparée ni bien équipée pour assumer la charge supplémentaire qu'impliquerait la gestion de contrats d'externalisation beaucoup plus nombreux. Il convient donc d'adopter une approche graduelle, en continuant à axer les efforts sur les activités et services d'appui non essentiels et seulement sur ceux qui peuvent être facilement exécutés par un fournisseur extérieur. Quand l'Organisation aura acquis une plus grande expérience et un plus grand savoir-faire en matière d'externalisation, on pourra alors envisager d'étendre le champ des activités et services externalisés et peut-être même d'y inclure, le moment venu, des activités et des services de fond. Mais il est préférable de remettre cette décision à plus tard.

V. Conclusion

44. Le Secrétaire général s'est engagé à ce que pour ce qui est des services et activités non essentiels les responsables de programme des organismes des Nations Unies, dans le cadre des décisions de gestion qu'ils doivent prendre, examinent si le recours à l'externalisation permettrait de fournir à l'Organisation des prestations plus avantageuses en termes de qualité ou de rapport coût-efficacité. Les principes directeurs régissant l'externalisation et les procédures à suivre en la matière, qui sont exposés ci-dessus, devraient notablement contribuer à cet objectif.

¹ A/52/338, annexe, par. 37.

² À cet égard, on notera que le Secrétaire général, dans le cadre de son programme de réformes, a chargé un coordonnateur des Services communs de passer en revue les pratiques en vigueur et de recommander des mesures appropriées dans 11 domaines : services financiers, services de personnel, services juridiques, voyages et transports, sécurité et sûreté, informatique, système intégré de gestion, achats, gestion des archives et gestion des travaux d'imprimerie et des installations.

³ A/51/804, annexe, recommandation 13 (par. 70).

⁴ A/52/338, annexe, par. 97 à 100 et recommandation 3.