Nations Unies A/C.5/54/18

Assemblée générale

Distr. générale
15 octobre 1999
Français
Original: anglais

Cinquante-quatrième session
Point 121 de l'ordre du jour
Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2000-2001

Travaux contractuels et services internes d'imprimerie : pratiques en vigueur à l'Organisation

Note du Secrétaire général

I. Rappel

1. Dans son premier rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2000-2001, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) a fait deux observations distinctes au sujet des travaux contractuels d'imprimerie et de l'utilisation des services internes d'imprimerie à l'Organisation des Nations Unies. Dans le chapitre premier, le Comité consultatif s'est interrogé sur la nécessité d'établir une base rationnelle pour déterminer le dosage des travaux d'imprimerie internes et externes et a demandé de nouveau que des données comparatives englobant toutes les installations existant dans tous les sièges de l'Organisation des Nations Unies soient communiquées au début de la cinquante-quatrième session de l'Assemblée générale au sujet des coûts relatifs des travaux d'imprimerie internes et du recours à des sources extérieures[1]. Dans le chapitre II, le Comité a estimé que la question des travaux d'imprimerie devait recevoir la priorité lors de la mise en place de services communs et a recommandé au Secrétaire général de prendre immédiatement des mesures pour établir un rapport détaillé à son intention. Ce rapport devait contenir des informations sur le coût total de l'exploitation de tous les services d'imprimerie à Genève et à New York et sur leur capacité, ainsi que sur le volume de travail des différentes organisations concernées. Il devait également contenir des informations sur les travaux d'imprimerie effectués à l'extérieur et des comparaisons entre le coût des travaux effectués par les ateliers de l'ONU et celui des travaux contractuels. Le rapport devait être établi en temps voulu pour que le Comité consultatif puisse présenter ses recommandations à l'Assemblée générale lors de sa cinquante-cinquième session[2]. Le présent document, qui doit être considéré comme un rapport provisoire, rend compte des pratiques actuelles de l'Organisation et des données déjà disponibles en ce qui concerne les coûts et autres aspects financiers de la question. Il indique également la démarche que compte suivre

le Secrétariat pour fournir des renseignements plus détaillés à une date ultérieure, conformément aux recommandations du Comité consultatif.

II. Pratiques actuelles

2. Comme la plupart des organisations internationales, l'ONU a toujours confié ses travaux d'imprimerie pour partie à ses propres services et pour partie à des entreprises extérieures. Par le passé, les travaux de composition, de mise en page, de sélection des couleurs et de préimpression, de même que la reliure des grosses publications, étaient confiés à des entreprises extérieures car l'ONU ne disposait pour ces travaux que de moyens rudimentaires, voire inexistants. Les publications destinées à la vente, les volumes des *Documents officiels* et les documents d'information devaient obligatoirement être confiés à des entreprises extérieures aux stades de la préreproduction ou de la reliure, ce qui fait qu'ils étaient aussi presque automatiquement entièrement reproduits à l'extérieur pour éviter des problèmes de logistique. L'emploi largement répandu de la publication assistée par ordinateur et des outils informatiques par les auteurs et les concepteurs des documents dans la plupart des services du Secrétariat, ainsi que dans les services de traitement de texte et de préparation des copies, a progressivement réduit l'éventail des travaux et la proportion de documents devant être confiés à des entreprises extérieures, si bien qu'aujourd'hui la plupart des documents sont entièrement préparés à l'intérieur en vue de la reproduction et sont également imprimés et reliés par les services de l'ONU. L'intégration des tâches a donc joué en faveur de la reproduction interne.

3. Si on ne disposait par le passé que de moyens limités pour les travaux préalables à la reproduction et pour la reliure des gros documents, on dispose en revanche depuis longtemps de capacités de reproduction importantes pour la publication de la documentation ordinaire destinée aux organes intergouvernementaux, c'est-à-dire des documents qui ne présentent pas de difficultés techniques et qui doivent être reproduits dans de brefs délais, à des dates impératives, et à quelques milliers d'exemplaires. Le matériel et le personnel disponibles pour la reproduction des documents permettent de ramener la durée de la reproduction et de la distribution à une fraction du temps nécessaire au total pour le traitement des documents si on compare cette durée au temps qui doit être consacré aux recherches, à la rédaction , à l'approbation des documents, à la traduction et au traitement de texte. En règle générale, le temps nécessaire à la production d'un rapport standard de 16 pages – y compris la reproduction dans toutes les langues et l'acheminement jusqu'aux points de distribution – se mesure en heures, avec un délai maximum d'une journée. L'introduction récente de matériel électronique au stade de la préimpression a permis de réduire encore le temps de reproduction. En période de pointe, plus d'une centaine de documents standard de ce type peuvent être reproduits et distribués au Siège en l'espace d'une journée. Des délais aussi brefs sont rendus possibles largement par le fait que l'imprimerie du Siège fonctionne 24 heures sur 24.

1. Les ateliers d'imprimerie de New York et de Genève sont surtout équipés pour la reproduction en grande quantité des documents ordinaires, mais différents éléments ont été progressivement ajoutés pour élargir la gamme des produits (magazines, livres, brochures, articles de papeterie, affiches, etc.). Actuellement, l'atelier de New York reproduit des publications destinées à la vente, des documents officiels et des documents d'information (magazines, affiches, dépliants, etc.) de conception élaborée, multichromes et à couverture pelliculée ainsi que des documents réalisés dans diverses qualités de papier, et effectue la reliure des ouvrages d'une épaisseur maximum de 1 000 pages, autant de travaux qui auparavant devaient être confiés à des entreprises extérieures. Depuis que les auteurs et les concepteurs des originaux transmettent les documents à reproduire sous forme de fichiers électroniques et depuis que les travaux de préimpression sont numérisés,

il est plus facile de reproduire des documents plus complexes et de meilleure qualité en moins de temps. Genève dispose d'une capacité de production inférieure à celle de New York, mais la gamme des services offerts est comparable dans les deux ateliers.

2. La diversification des services a rendu nécessaire l'achat de matériel mais les autres ressources sont restées les mêmes. Le nombre de postes des sections de la reproduction de New York et de Genève, après être demeuré stable pendant plusieurs années, a même été réduit (15 et 9 postes en moins, respectivement) à la fin de l'exercice biennal 1996-1997 et s'établit aujourd'hui à une centaine pour New York et une soixantaine pour Genève.

3. En exploitant toutes les nouvelles ressources disponibles, l'ONU peut désormais produire d'un bout à l'autre des documents qui étaient auparavant confiés à des entreprises extérieures. C'est le cas des documents suivants : la *Chronique de l'ONU*(une publication en couleur); la version grand public du *Rapport annuel du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation*; plusieurs versions de l'*ABC des Nations Unies*; la Charte des Nations Unies et la Déclaration des droits de l'homme, qui font l'objet de fréquents tirages en de nombreux exemplaires; les dépliants en couleur destinés au public (thèmes les plus récents : le blanchiment de l'argent et le maintien de la paix); *La situation économique et sociale dans le monde* (édition anglaise en deux couleurs); tous les *Documents officiels* de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social; la plupart des publications juridiques (à l'exception du *Recueil des Traités*); et la plupart des publications économiques, sociales et statistiques.

III. Questions financières et coûts

4. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a noté que les services d'imprimerie de l'ONU étaient de plus en plus mis à contribution et a encouragé cette tendance. Dans ses premiers rapports sur les projets de budget-programme pour les exercices biennaux 1996-1997[3] et 1998-1999[4], le Comité consultatif a estimé qu'il fallait accroître la capacité disponible, le cas échéant en revoyant la conception des documents de manière à ce qu'ils puissent être reproduits par les services de l'ONU et en exploitant toutes les possibilités des nouvelles technologies. Comme on l'a vu plus haut, à la suite de ces décisions, le Secrétariat a pris un certain nombre de mesures pour accroître les capacités des services d'imprimerie. En 10 ans, de 1988-1989 à 1996-1997, les dépenses effectives consacrées aux travaux contractuels d'imprimerie sont passées, pour l'ensemble de l'Organisation, de 8 à 6 millions de dollars environ. Cette baisse a surtout été sensible au Siège, qui dispose de capacités plus grandes que les autres lieux d'affectation, les dépenses étant passées, à New York, de 5,6 à 3,4 millions de dollars. Certaines données récentes contredisent toutefois cette tendance. Le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2000-2001 prévoit une augmentation des ressources consacrées aux travaux contractuels d'imprimerie pour certaines publications, principalement les documents d'information destinés au public et intéressant certaines conférences particulières, les volumes en souffrance du *Recueil des Traités* et l'arriéré de publication de la Cour internationale de Justice.

5. À la demande du Comité consultatif, le Corps commun d'inspection a réalisé en 1997 un rapport sur les publications des Nations Unies dans lequel les inspecteurs ont noté que la situation variait d'une organisation à l'autre, quatre organisations ayant déclaré que les travaux contractuels d'imprimerie revenaient moins cher et deux autres ayant indiqué exactement le contraire[5]. Dans ses observations sur le rapport du Corps commun d'inspection, le Secrétaire général a mentionné l'absence de comptabilité des

coûts, a noté que les publications imprimées par les services internes s'étaient accrues en volume et en diversité et a indiqué qu'il serait certainement utile de procéder à une étude approfondie de la rentabilité des deux options (services internes ou externalisation) mais qu'on savait d'expérience qu'un juste panachage des deux était la meilleure solution pour le moment compte tenu de la diversité des besoins de l'Organisation[6]. Le Comité consultatif a examiné le rapport du Secrétaire général en 1998[7]. Les deux organes ont insisté sur la nécessité de comparer le coût des deux options.

6. Il est évident, pour les raisons indiquées plus haut, que l'Organisation a besoin d'une capacité interne considérable. Il convient de noter à cet égard que l'Office des Nations Unies à Vienne qui, dans le cadre de l'accord régissant la mise en commun des services de conférence à Vienne, fait appel à l'Agence internationale de l'énergie atomique pour les services d'imprimerie, a néanmoins jugé indispensable de se doter d'un petit service de reproduction qui lui permet, à l'aide de photocopieuses à grand débit, de distribuer rapidement la documentation en cours de session. Les nouveaux moyens de diffusion électronique n'élimineront pas l'emploi du papier, même si on est parvenu à réduire la consommation de papier en réduisant le nombre d'exemplaires reproduits et les listes de distribution, en changeant la présentation des documents et en effectuant des réimpressions limitées, à la demande, au lieu de conserver des stocks importants de documents en vue d'un usage futur.

7. Les services d'imprimerie internes présentent en outre l'avantage de permettre une production intégrée qui ne soit pas soumise à des contraintes extérieures qui pourraient par exemple gêner les corrections de dernière minute (très fréquentes dans des organisations où de nombreux documents doivent être constamment mis à jour et sont soumis à des procédures d'approbation complexes) ou encore les changements dans les ordres de priorité (également très fréquents). Ils permettent en outre d'éviter toutes les opérations liées à la passation de marchés.

8. L'avantage de l'externalisation réside dans la diversité des services offerts par rapport aux ateliers d'imprimerie internes, même ceux dont la capacité a été récemment accrue. C'est d'ailleurs cet avantage qui emporte bien souvent la décision. Le recours à des entreprises extérieures est aussi un moyen très efficace d'éviter d'accumuler du retard car le calendrier des travaux effectués à l'extérieur ne risque pas d'être bouleversé par des demandes imprévues de la part de l'Organisation. L'externalisation peut aussi être utile pour compléter les capacités internes, lesquelles même si elles sont suffisantes pour faire face à la demande annuelle globale, peuvent atteindre leurs limites en période de pointe.

9. Pour toutes ces raisons, il est souhaitable de continuer de faire appel à la fois aux services internes et aux entreprises extérieures, tout comme dans de nombreux domaines d'activité un panachage de personnel permanent, d'une part, et de personnel temporaire, de consultants et d'entrepreneurs extérieurs, d'autre part, permet d'assurer la flexibilité nécessaire. Des données plus précises sur les coûts ne seraient pas pour autant inutiles. En 1995, le Département de l'administration et de la gestion et le Bureau des services de conférence et services d'appui avaient décidé qu'il fallait engager des consultants pour réaliser une étude sur la rentabilité des services internes d'imprimerie à New York et à Genève et en particulier sur les coûts et les avantages éventuels de l'externalisation de certaines opérations. Les mesures d'économie décidées à l'époque n'ont toutefois pas permis de dégager les fonds nécessaires pour réaliser l'étude.

10. Le Corps commun d'inspection et le Bureau des services de contrôle interne ont pour leur part entrepris une série d'études sur l'externalisation et les services communs[8], en plus du rapport du Corps commun d'inspection sur les publications, mentionné plus

haut. Pour éviter les doubles emplois, on a préféré attendre les conclusions de ces études, mais aucune d'elles n'a fourni de comparaison claire des coûts et des avantages, alors qu'elles traitaient pourtant, entre autres, des travaux d'imprimerie. Toutes insistaient cependant pour que l'on continue activement de mettre les services d'imprimerie de l'ONU à New York et à Genève à la disposition des autres organismes.

11. Des comparaisons ponctuelles sont possibles. La Section de la reproduction du Secrétariat de l'ONU à New York a créé un programme informatique qui lui permet d'évaluer le coût des travaux à effectuer, sur la base des dépenses en personnel et en fournitures. Ce programme ne prend pas en compte les dépenses d'équipement ni d'autres éléments de dépenses, comme l'électricité et l'entretien ou encore les frais généraux. On s'en est servi de façon ponctuelle et uniquement pour avoir une idée des coûts afin de décider s'il valait mieux effectuer tels ou tels travaux – principalement des documents d'information destinés au public – sur place ou les confier à des entreprises extérieures, lorsque des délais très stricts devaient être respectés en période de forte demande. La Section de la reproduction à Genève a l'intention de développer un programme analogue, adapté à ses besoins particuliers.

12. Le coût estimatif de la réalisation par les services de l'ONU de sept produits ou services pour lesquels des entreprises extérieures avaient fait des offres allait de 20 à 74 % du montant des offres. Les produits et services considérés allaient de l'achat de services limités (reliure) à la reproduction complète d'affiches et de publications. Les comparaisons portaient uniquement sur des publications et des documents d'information. On ne dispose pas d'étude comparative du coût de l'impression interne et externe pour les documents de conférence.

IV. Mesures proposées

13. Pour satisfaire aux demandes du Comité consultatif, énoncées au paragraphe 1 ci-dessus, le Secrétariat se propose de présenter un rapport détaillé à l'Assemblée générale, à sa cinquante-cinquième session. On se servira du système d'analyse des coûts brièvement décrit aux paragraphes 14 et 15 ci-dessus pour comparer le coût de l'impression interne et de l'impression externe des produits pour lesquels l'ONU a lancé des appels d'offres au cours des quatre ou cinq mois écoulés. Des données seront recueillies à New York auprès du Fonds des Nations Unies pour l'enfance, du Programme des Nations Unies pour le développement, du Fonds des Nations Unies pour la population et du Bureau des services d'appui aux projets du Secrétariat de l'ONU, qui tous font effectuer leurs travaux d'imprimerie à l'intérieur et à l'extérieur, dans des proportions diverses. On recueillera si possible des données analogues à Genève, étant entendu qu'on n'y dispose pas encore d'un système d'analyse des coûts des travaux d'imprimerie et que cinq organisations en dehors de l'ONU ont leur propre service de reproduction : le Bureau international du Travail, l'Union internationale des télécommunications, l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle et l'Organisation mondiale du commerce.

14. Les renseignements qui seront recueillis devraient être suffisants pour permettre à l'Assemblée générale de prendre une décision sur la politique de l'Organisation en ce qui concerne les travaux d'imprimerie.

Notes

[1] *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-quatrième session, Supplément No 7* (A/54/7), par. 78.

[2] Ibid., chap. II, par. VIII.58.

[3] Ibid., *cinquantième session, Supplément No 7* (A/50/7), par. 78 et VII.16.

[4] Ibid., *cinquante-deuxième session, Supplément No 7* (A/52/7/Rev.1), par. II.16.

[5] A/51/946, par. 60.

[6] A/52/685, par. 48.

[7] Voir A/53/669.

[8] Voir A/51/686 et Add.1 et 2, A/51/804, A/52/338, A/53/787 et A/54/157.