



Assemblée générale

Distr. générale
1^{er} mars 2010
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante-cinquième session
Points 131 et 138 de la liste préliminaire*

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

Corps commun d'inspection

La délocalisation au sein des organismes des Nations Unies

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « La délocalisation au sein des organismes des Nations Unies : les centres de services délocalisés » (JIU/REP/2009/6).

* A/65/50.



**LA DÉLOCALISATION AU SEIN DES ORGANISMES
DES NATIONS UNIES**

Les centres de services délocalisés

Rapport établi par

*Cihan Terzi
Istvan Posta*

Corps commun d'inspection

Genève, 2009

RÉSUMÉ

La délocalisation au sein des organismes des Nations Unies: les centres de services délocalisés JIU/REP/2009/6

Objectif

L'objectif du présent rapport est de présenter une évaluation des politiques et des pratiques qui ont été appliquées et des expériences qui ont été réalisées en matière de délocalisation au sein du système des Nations Unies, et de recenser les pratiques optimales et les enseignements tirés de ces expériences.

La délocalisation s'entend du transfert de tâches d'un pays à un autre. Au cours des dernières années, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et le Programme alimentaire mondial (PAM) ont élaboré d'importants projets de centres de services délocalisés pour leurs services administratifs. À l'exception du PAM, ces organismes ont déjà établi leurs centres de services délocalisés.

Le présent rapport porte essentiellement sur ces cas et, sur la base d'une analyse de ces expériences et de leurs enseignements, propose des recommandations destinées à servir de référence aux organismes des Nations Unies qui envisageraient de délocaliser des services d'appui administratifs.

Politique de délocalisation

Poussés par des restrictions de ressources, les organismes des Nations Unies ont eu recours à la délocalisation dans le but de réduire leurs coûts, sans avoir procédé au préalable à une analyse coûts-avantages d'autres formules possibles de prestation de services, et sans politique d'ensemble ni approbation expresse des organes directeurs.

La création de centres de services délocalisés constitue une décision stratégique ayant de sérieuses conséquences sur les structures des organisations; c'est pourquoi elle devrait être soumise à l'examen et à l'approbation des organes directeurs. Toute politique de délocalisation devrait être fondée sur une analyse coûts-avantages d'autres solutions possibles pour la prestation des services et être conforme aux stratégies globales des organisations.

La politique de délocalisation devrait prendre en considération non seulement la réduction des coûts et l'amélioration des services attendues, mais aussi les impératifs de gestion des risques, comme les risques financiers, opérationnels et organisationnels, y compris les éventuels effets négatifs sur le personnel.

Au sein du système des Nations Unies, de plus en plus d'organismes envisagent une délocalisation afin de réduire le coût des services administratifs. Leurs initiatives à cet égard sont toutefois sporadiques, ponctuelles et isolées. Les organisations devraient étudier les possibilités d'élaborer des politiques et des projets interinstitutions en vue d'améliorer les gains stratégiques et opérationnels, avant d'entreprendre des projets individuels de délocalisation.

Mesures d'accompagnement pour le personnel touché

Lors de la délocalisation, la gestion des ressources humaines est particulièrement délicate, tant pour l'organisation, qui risque fort de perdre des fonctionnaires expérimentés, que pour les membres du personnel qui doivent faire face à des changements inopportuns et à la menace de perdre leur emploi. Des mesures appropriées devraient être prises de manière exemplaire afin d'atténuer les effets de la délocalisation sur le personnel.

Emploi d'administrateurs recrutés sur le plan national

Des taux élevés d'emploi d'administrateurs recrutés sur le plan national dans les centres de services délocalisés risquent de compromettre le caractère international des organisations. Les organes directeurs et les chefs de secrétariat devraient s'attacher à préserver le caractère international des organisations dans les effectifs des centres de services délocalisés.

Planification, communication et gestion

La réussite d'un exercice de délocalisation exige une planification d'ensemble dès le début du projet et durant toutes les phases de celui-ci. Celle-ci devrait porter sur les stratégies de gestion du changement et de communications institutionnelles; les mesures d'évaluation et d'atténuation des risques; une saine structure de gouvernance; le recrutement anticipé de personnel local; la formation et le transfert de connaissances; et un plan de sécurité, de continuité opérationnelle et de reprise après sinistre.

Suivi et établissement de rapports

La délocalisation devrait comporter des mécanismes de suivi et de rapport périodiques, fondés sur des critères et indicateurs de résultats établis. Les gains réalisés par rapport aux objectifs, comme la réduction des coûts et l'amélioration des services, devraient faire l'objet d'un suivi et de rapports. Il devrait être fait rapport sur le plan interne aux hauts responsables et sur le plan externe aux organes directeurs.

Résultats/succès déjà obtenus par les centres de services délocalisés

Aucun rapport ne permet encore d'analyser ni de confirmer la réalisation des objectifs en matière de réduction des coûts et d'amélioration de la qualité des services par les principaux centres de services délocalisés créés par des organisations. De plus, il n'existe aucune méthode ni aucun mécanisme de suivi établis permettant de mesurer les progrès et d'en rendre compte.

En l'absence de suivi et de rapports, les résultats attendus de la délocalisation, à savoir la réduction des coûts et l'amélioration des services, restent incertains. Les organismes disposant de centres de services délocalisés devraient de toute urgence créer des procédures et des mécanismes de suivi appropriés afin de mesurer les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs de la délocalisation, et faire rapport périodiquement à ce sujet, sur le plan interne aux hauts responsables et sur le plan externe aux organes directeurs.

Possibilités de délocalisation interinstitutions

En vue de parvenir à une efficacité maximum, les organismes devraient, avant de recourir à la délocalisation, examiner toutes les possibilités de coopération interinstitutions, notamment le transfert d'activités vers des centres de services existants et la création de centres de services interinstitutions. Une meilleure communication interinstitutions et un regroupement éventuel permettraient de gagner encore en efficacité et de déterminer à un stade précoce les risques potentiels.

Les projets de délocalisation des organismes des Nations Unies ont jusqu'à présent été sporadiques, fragmentés et isolés. Une telle approche ne permet pas de tirer parti de l'amélioration des gains d'efficacité que rendraient possible des projets de délocalisation interinstitutions. Le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) devrait, par l'intermédiaire du Comité de haut niveau sur la gestion, mener à bien la réflexion sur l'établissement de centres de services communs interinstitutions et engager l'élaboration d'une politique commune/conjointe de délocalisation, en vue de gagner en efficacité par un processus d'élaboration des projets et de prise de décisions en commun.

Recommandations

Le rapport comporte 18 recommandations au total. Trois d'entre elles sont adressées aux organes directeurs, 13 autres sont destinées aux chefs de secrétariat des organisations et 2 recommandations sont adressées au CCS. Les recommandations fixent un cadre de référence pour les organismes des Nations Unies qui envisagent de délocaliser des services administratifs.

Vu que le HCR, l'OMS et la FAO ont déjà procédé à l'établissement de centres de services délocalisés, les organes directeurs et les chefs de secrétariat de ces organismes devraient veiller à la mise en œuvre des recommandations 7, 14 et 15. En outre, il conviendrait que le Secrétaire général, en sa qualité de Président du CCS, veille à la mise en œuvre des recommandations 17 et 18.

Recommandations présentées pour examen aux organes directeurs

- **Recommandation 1**

Les organes directeurs des organismes des Nations Unies devraient demander aux chefs de secrétariat, avant de délocaliser des services, d'élaborer une politique de délocalisation qui soit fondée sur l'analyse coûts-avantages de toutes les formules possibles pour la fourniture de services et qui soit conforme à la stratégie globale à moyen et à long terme de l'organisation. La politique devrait ensuite être soumise à l'examen et à l'approbation des organes directeurs. Il faudrait étudier de manière approfondie toutes les possibilités de coopération interinstitutions, y compris l'élaboration de politiques et projets communs/conjoints, avant l'élaboration de politiques et projets de délocalisation propres à une organisation.

- **Recommandation 7**

Les organes directeurs des organismes des Nations Unies devraient demander aux chefs de secrétariat de préserver le caractère international des organisations dans les effectifs des centres de services délocalisés.

- **Recommandation 15**

Les organes directeurs des organismes des Nations Unies devraient exercer leur rôle de supervision concernant les activités de délocalisation, y compris pour la mise en œuvre des politiques, l'évaluation des résultats et la mesure des progrès vers la réalisation des objectifs.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Résumé		ii
Abréviations.....		ix
I. INTRODUCTION	1 – 7	1
II. VUE D’ENSEMBLE DE LA DÉLOCALISATION AU SEIN DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES.....	8 – 22	2
A. Aperçu des initiatives en matière de délocalisation.....	8 – 9	2
B. Principales initiatives en matière de délocalisation: les centres de services délocalisés	10 – 20	2
C. Justification de la délocalisation: rationalité économique et amélioration des services	21 – 22	5
III. POLITIQUES ET PRATIQUES EN MATIÈRE DE DÉLOCALISATION	23 – 79	5
A. La politique de délocalisation dans le contexte de la stratégie globale de l’organisation	23 – 31	5
B. Étude de faisabilité de centres de services délocalisés	32 – 39	7
C. Choix du site d’un centre de services délocalisés.....	40 – 56	10
D. Accords avec le pays hôte	57 – 62	15
E. Gérer les effets de la délocalisation sur le personnel: mesures d’accompagnement.....	63 – 72	16
F. Emploi d’administrateurs recrutés sur le plan national dans les centres de services délocalisés.....	73 – 79	19
IV. PLANIFICATION ET GESTION DU PROCESSUS DE DÉLOCALISATION	80 – 121	22
A. Gestion du changement et stratégie de communication institutionnelle	80 – 83	22
B. La gestion du projet.....	84 – 87	22
C. La gestion de la transition	88 – 102	24
D. Gouvernance	103 – 109	27

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
E. Recrutement de personnel local, formation et transfert de connaissances	110 – 118	29
F. Planification en matière de sécurité, de continuité opérationnelle et de reprise après sinistre.....	119 – 121	31
V. SUIVI ET ETABLISSEMENT DE RAPPORTS	122 – 129	32
VI. COOPÉRATION INTERINSTITUTIONS.....	130 – 138	34

Annexe

I. La délocalisation au sein des organismes des Nations Unies	37
---	----

ABRÉVIATIONS

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
CCI	Corps commun d'inspection
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
MOSS	Normes minimales de sécurité opérationnelle
OIT	Organisation internationale du Travail
OMS	Organisation mondiale de la santé
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
TIC	Technologies de l'information et des communications
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UPU	Union postale universelle

I. INTRODUCTION

1. Dans le cadre de son programme de travail pour 2008, le Corps commun d'inspection (CCI) a réalisé une étude sur la délocalisation au sein des organismes des Nations Unies. Cette étude visait à présenter une évaluation des politiques, pratiques et expériences en matière de délocalisation au sein du système des Nations Unies, et de recenser les pratiques optimales et les enseignements tirés de ces expériences.

2. D'une manière générale, on entend par délocalisation le déplacement d'un pays à un autre de services d'appui/d'administration/de gestion. La délocalisation peut prendre deux formes différentes: la délocalisation à l'interne et l'externalisation. La délocalisation à l'interne se caractérise par le transfert vers un autre pays de tâches qui restent néanmoins effectuées dans le cadre de l'organisation; et l'externalisation consiste à sous-traiter les tâches à une entité ou entreprise différente dans un autre pays.

3. Une étude des pratiques de délocalisation au sein des organismes des Nations Unies montre que l'externalisation est limitée et principalement concentrée dans le domaine des technologies de l'information et des communications (TIC). S'agissant de la délocalisation à l'interne, certains organismes ont déjà établi de vastes centres de services délocalisés dans des pays autres que celui de leur siège, et ont transféré l'essentiel de leurs opérations dans ces centres. Compte tenu de cette situation et du fait que le CCI a déjà traité de manière relativement détaillée la question de l'externalisation¹, le présent rapport est axé sur les principales initiatives concernant les centres de services délocalisés (délocalisation de services à l'interne) au sein du système des Nations Unies. Dès lors, pour des raisons de commodité, le mot délocalisation s'entend dans le présent rapport de la délocalisation de services à l'interne.

4. Le présent rapport étudie le cas des centres de services délocalisés du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et du Programme alimentaire mondial (PAM) et, en se fondant sur leur expérience et les enseignements tirés de celle-ci, formule des recommandations utilisables à titre de référence par les organismes des Nations Unies lorsqu'ils envisagent de délocaliser des services administratifs. Néanmoins, vu que le HCR, la FAO et l'OMS ont déjà établi de tels centres délocalisés, ces organismes devraient appliquer les recommandations 7, 14 et 15. En outre, en sa qualité de Président du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS), le Secrétaire général devrait s'attacher à la mise en œuvre des recommandations 17 et 18.

5. Conformément aux normes et directives du CCI et à ses procédures de travail internes, la méthode suivie pour élaborer le présent rapport a consisté en un examen préliminaire sur dossier, l'envoi de questionnaires, des entretiens et une analyse approfondie. Un bref questionnaire a été envoyé à tous les organismes participants afin d'obtenir une vue d'ensemble des pratiques de délocalisation au sein du système. Les Inspecteurs ont conduit des entretiens avec des fonctionnaires des organisations et leurs représentants du personnel et ont effectué des missions dans les centres de services délocalisés. Les organismes participants ont été invités à faire des commentaires sur le projet de rapport, lesquels ont été pris en considération dans la version définitive du rapport.

6. Conformément à l'article 11.2 du Statut du CCI, le présent rapport a été finalement mis au point après consultations entre les Inspecteurs de façon que les conclusions et recommandations formulées soient soumises au jugement collectif du Corps commun.

¹ JIU/REP/2004/9, JIU/REP/2002/7, JIU/REP/97/5.

7. Les Inspecteurs tiennent à exprimer leur reconnaissance à toutes les personnes qui les ont aidés à élaborer le présent rapport, en particulier à celles qui ont participé aux entrevues et ont partagé de bonne grâce leurs connaissances et leurs compétences.

II. VUE D'ENSEMBLE DE LA DÉLOCALISATION AU SEIN DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES

A. Aperçu des initiatives en matière de délocalisation

8. L'annexe I dresse une liste des activités de délocalisation et d'externalisation au sein des organismes des Nations Unies. L'externalisation est limitée à des tâches individuelles et non essentielles. Dans le cas de la délocalisation, le HCR, la FAO, l'OMS et le PAM ont récemment entrepris d'importants projets visant à l'établissement de centres de services délocalisés dans des pays à bas coût éloignés du siège.

9. Le Secrétaire général des Nations Unies, dans ses propositions de réforme de 2006, a défini de nouvelles formules possibles de prestation de services, notamment la délocalisation de certaines fonctions administratives, l'externalisation vers des fournisseurs extérieurs, le télétravail et une maximisation de la rentabilité des installations existantes, où qu'elles se trouvent dans le monde². Il a noté que l'ONU avait été lente à s'intéresser à ces nouvelles formules et ne l'avait fait que sporadiquement, et que, pour l'essentiel, les fonctions administratives et d'appui demeuraient des fonctions internes, largement concentrées dans des lieux d'affectation comme New York ou Genève où les coûts étaient élevés. Il a aussi proposé d'entreprendre une analyse des coûts et avantages des formules de délocalisation, d'externalisation et de télétravail pour certains services administratifs déterminés en 2006 et 2007³. Dans sa résolution 60/260, l'Assemblée générale a décidé de revenir à sa soixante et unième session sur la question de la réalisation d'une telle analyse coûts-avantages; néanmoins, l'Assemblée générale n'a donné aucune suite à cette décision.

B. Principales initiatives en matière de délocalisation: les centres de services délocalisés

HCR

10. En février 2006, le HCR a lancé un processus de changement structurel et de gestion qui l'a conduit à revoir et réajuster ses structures, ses processus et ses dispositifs opérationnels afin d'améliorer sa capacité de réponse face aux besoins des bénéficiaires et de réduire les dépenses administratives et de siège⁴. Le mandat impliquait notamment une délocalisation, une décentralisation, une régionalisation et une étude de terrain.

11. Dans le cadre d'un examen interne, certaines fonctions comme la gestion des ressources humaines, des finances et des approvisionnements, ainsi que les fonctions indispensables d'appui informatique et télématique, ont été définies comme se prêtant à une délocalisation. Par la suite, une étude détaillée de faisabilité sur la délocalisation (scénario d'activité) a été effectuée par PricewaterhouseCoopers, qui a fait une première sélection de quatre sites, avec une estimation des réductions de coûts⁵. La direction du HCR a retenu la Hongrie (Budapest) parmi les pays présélectionnés pour la délocalisation.

² Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale, A/60/692, par. 57 et 58.

³ Ibid., proposition 12.

⁴ EC/59/SC/CRP.3, 10 février 2008, par. 1.

⁵ UNHCR outposting feasibility study, final report, 16 avril 2007.

12. Du fait de la délocalisation, 129 postes, dont 93 postes de la catégorie des services généraux et 36 postes de la catégorie des administrateurs, ont dû être supprimés au siège. Le Centre de services globaux à Budapest a commencé ses opérations le 1^{er} janvier 2008, le transfert des fonctions ayant lieu par étapes.

13. Au mois de juillet 2009, les 194 postes du Centre de services globaux se décomposent comme suit: directeurs D-1 (2); administrateurs internationaux (56); administrateurs recrutés sur le plan national (25); agents de la catégorie des services généraux (106); et agents du service mobile (5). L'accroissement net résultant de la suppression de postes au siège et de la création effective de postes au sein du centre de services s'explique par le renforcement du service de gestion des approvisionnements, le recrutement de personnel temporaire et la création récente du Centre mondial d'apprentissage. Les responsables ont expliqué que la délocalisation avait été récemment amplifiée par l'ouverture d'un Centre mondial d'apprentissage visant à regrouper les fonctions d'apprentissage au sein du centre de services délocalisés.

FAO

14. À la suite d'appels répétés des organes directeurs visant à obtenir des gains d'efficience et à améliorer la productivité dans le domaine administratif, le Directeur général a proposé en 2005 la création d'un centre de services communs délocalisés en un lieu où les coûts étaient sensiblement inférieurs à ceux de Rome⁶. Dans le cadre des réformes opérées au sein de l'Organisation, la Conférence de la FAO a autorisé la création d'un centre de services délocalisés en 2005 (résolution 6/2005). Les propositions en vue de la création de ce centre, ainsi qu'une comparaison des lieux d'implantation possibles de son pôle principal, ont été présentées au Conseil de la FAO en novembre 2006⁷.

15. À la FAO, les services administratifs et financiers étaient fractionnés entre le siège et quatre unités administratives de soutien dans les bureaux régionaux⁸. Compte tenu de différents facteurs, dont le coût, les fuseaux horaires, les langues, les installations et l'infrastructure des TIC, trois antennes de traitement des opérations dans trois bureaux régionaux (Budapest, Santiago et Bangkok) ont été considérées comme constituant la solution optimale avec un centre de coordination au siège de Rome. Il a été décidé que Budapest serait le principal centre de traitement, et couvrirait l'Afrique, l'Europe (y compris l'Asie centrale) et le Proche-Orient.

16. Il était prévu⁹ qu'à la suite de la délocalisation, 92 postes au total (72 au siège et 20 dans les bureaux régionaux) seraient supprimés, dont 83 postes de la catégorie des services généraux et 9 postes du cadre organique. Le centre des services communs a commencé à fonctionner à Budapest le 2 janvier 2008, moyennant un transfert progressif des fonctions. Au mois d'octobre 2008, le centre comptait 95 postes (9 fonctionnaires du cadre organique et 86 agents des services généraux), dont 72 étaient des postes permanents et 23 des postes temporaires (9 postes temporaires de moins qu'à Rome).

OMS

17. Une analyse du système de prestation de services pour les fonctions de gestion et d'administration de l'OMS, entreprise en 2006, a conduit à la conclusion que le regroupement du traitement quotidien des opérations administratives, jusque-là fractionné

⁶ CL 131/18/Add.1, p. 2, par. 2.

⁷ CL 131/18, par. 74 à 106 et CL 131/18/Add.1.

⁸ CL 131/18/Add.1, p. 2, par. 3.

⁹ CL 131/18, par. 87.

entre le siège et les bureaux régionaux, au sein d'un centre mondial de services situé dans un pays à bas coût permettrait de réaliser des économies importantes. Celles-ci seraient dues d'une part à des économies d'échelle et d'autre part à une réduction des dépenses de fonctionnement dans des lieux où les coûts étaient moindres. Cela permettrait de consacrer une part plus importante du budget de l'OMS à la réalisation d'objectifs en matière de santé. De plus, la qualité des services serait maintenue à un niveau convenu, égal, voire supérieur, au meilleur niveau atteint par l'OMS.

18. Parallèlement, il était prévu que l'introduction d'un système mondial de gestion/planification des ressources institutionnelles permettrait de réaliser de nouveaux gains d'efficacité et garantirait la fourniture efficace de services par un seul centre mondial de services. Ce système mondial de gestion intégré serait commun à tous les bureaux dans le monde grâce à l'Internet. Le regroupement des services en un seul centre et l'introduction de la planification des ressources institutionnelles réduirait aussi la charge administrative pesant sur les programmes techniques.

19. Après examen, la direction de l'OMS a retenu Kuala Lumpur comme site de son centre de services délocalisés. Il était prévu que ce centre serait chargé d'effectuer au niveau mondial des tâches administratives concernant les ressources humaines, les services financiers, les états de paie, les services d'achat et les services informatiques. Selon le modèle d'analyse de la prestation de services, le nombre total d'agents effectuant des tâches administratives serait réduit. Il était estimé que 276 fonctionnaires seraient touchés par la délocalisation à Kuala Lumpur (168 engagements à durée indéterminée et 108 engagements pour une période de courte durée). Le centre de services faisant état de 191 postes à la fin de 2008, se répartissant comme suit: D-2 (1); administrateurs (26); administrateurs recrutés sur le plan national (31); et agents des services généraux (133)¹⁰.

PAM

20. La délocalisation a été envisagée au PAM dans le cadre des efforts de réduction des activités dus à une pénurie de ressources. En 2007, le Boston Consulting Group a entrepris une étude sur un projet de délocalisation¹¹ et a procédé à une première sélection de sites éventuels, avec une estimation des économies. L'étude privilégiait l'Inde comme site de délocalisation, mais la direction du PAM a décidé de transférer différents services en des lieux différents dans le cadre d'une approche progressive. La première étape a consisté à délocaliser des tâches non essentielles (achats d'articles non alimentaires à Dubaï; appui informatique, gestion du portefeuille fournisseurs et service des voyages à Delhi). Dans une seconde phase, il était prévu de délocaliser des tâches plus essentielles, comme la gestion des ressources humaines au Caire et les services financiers à Delhi, mais cette phase est actuellement au point mort. Les Inspecteurs ont été informés qu'après réexamen du projet de délocalisation, une nouvelle proposition visait à créer quatre centres de service.

C. Justification de la délocalisation: rationalité économique et amélioration des services

21. Un examen de la littérature sur le sujet montre que dans le secteur privé, la réduction des dépenses constitue la principale incitation à l'établissement de centres de services délocalisés. De même, la réduction des dépenses a été la raison principale de la création de centres de services délocalisés au sein du système des Nations Unies. Pour chacun des quatre principaux exemples de délocalisation examinés dans le présent rapport, l'opération trouvait sa justification dans les réductions substantielles de dépenses attendues pour la

¹⁰ OMS, Global Service Centre report 2008, p. 8.

¹¹ WFP offshoring project, final documentation, mars 2007.

fourniture de services d'appui administratif. La principale source d'économies devait résulter des importantes différences entre le siège et les sites délocalisés quant aux traitements des agents des services généraux. En outre, la délocalisation devait améliorer les services grâce à un regroupement et à une utilisation optimale des ressources.

22. Au cours des entretiens, les responsables ont indiqué que le principal objectif de la délocalisation n'était pas toujours la réduction des coûts; il pouvait aussi s'agir d'accroître la capacité et la qualité de service en permettant aux organisations d'utiliser plus efficacement les ressources. En d'autres termes, moyennant le même niveau de ressources, la délocalisation pouvait permettre aux organisations d'engager davantage de personnel et de disposer de plus de compétences et de moyens pour accroître et améliorer la fourniture des services. Ainsi, la délocalisation offrait aux organisations plus de souplesse dans l'utilisation des ressources.

III. POLITIQUES ET PRATIQUES EN MATIÈRE DE DÉLOCALISATION

A. La politique de délocalisation dans le contexte de la stratégie globale de l'organisation

23. Il faudrait fonder la décision de délocalisation sur l'analyse coûts-avantages de toutes les formules possibles de fourniture de services, et élaborer une politique intégrant les objectifs à atteindre et les principes applicables à la délocalisation. Les recommandations contenues dans le présent rapport devraient être prises en considération pour définir les grands principes des politiques de délocalisation.

24. Les options qu'il convient d'analyser pour déterminer les modèles efficaces et efficaces de fourniture des services devraient inclure le maintien des services dans leur site actuel moyennant cependant une rationalisation et une réorganisation; la délégation de tâches à d'autres organismes; la délocalisation; et l'externalisation. L'analyse des différentes options devrait indiquer les meilleurs modèles pour la fourniture de différentes catégories de services au sein de l'organisation. L'analyse devrait établir le rapport avantages-risques des différentes formules possibles avec des solutions à court, à moyen et à long terme.

25. Les organismes des Nations Unies ont recours à la délocalisation de manière sporadique et ponctuelle, souvent en réaction à de graves pénuries de ressources, au lieu de planifier et de développer une politique de délocalisation fondée sur l'analyse de différentes formules possibles avec une vision à long terme. Bien que la réduction des coûts constitue la principale motivation de la délocalisation, les organisations ne procèdent pas à une véritable analyse des différentes options possibles pour réaliser des économies. Dans le cas de l'externalisation, les responsables ont indiqué préférer la délocalisation à l'externalisation pour des raisons stratégiques et de sécurité, en faisant valoir la nécessité de maintenir un contrôle interne de leurs données et de la sécurité, de minimiser les risques, ainsi que de conserver leur personnel et de préserver le caractère international des organisations.

26. En l'absence d'une analyse approfondie des options possibles dans les cas de délocalisation examinés, certaines des personnes interrogées ont fait valoir que, s'agissant des économies attendues, en particulier sur une base annuelle, elles ne représentaient pas grand-chose par rapport aux dépenses totales des organisations, et que d'autres sources d'économies possibles comme l'élimination des doubles emplois et la rationalisation des services auraient pu être aisément trouvées sans recourir à de délicats exercices de délocalisation.

27. Toute politique de délocalisation devrait être clairement définie et étroitement alignée sur la stratégie globale de l'organisation, comme la décentralisation et la régionalisation. Au lieu de projets fragmentaires et sporadiques, une approche globale couvrant l'ensemble de l'organisation produirait les meilleurs gains d'efficacité. De plus, de l'avis des Inspecteurs, étant donné qu'un nombre croissant d'organisations envisagent une délocalisation, l'élaboration d'une politique commune/conjointe à cet égard par le système des Nations Unies ou par des organismes des Nations Unies qui envisagent une délocalisation permettrait d'obtenir les meilleurs gains d'efficacité.

28. Si l'idée d'une politique commune de délocalisation est admise, les organisations n'auront pas besoin d'élaborer individuellement des politiques. Dans ce cas, les recommandations contenues dans le présent rapport devraient être prises en considération pour l'élaboration d'une politique commune en vue d'actions conjointes, y compris l'établissement de centres de services délocalisés interinstitutions. En l'absence d'une politique applicable à l'échelle du système, les organismes qui envisagent une délocalisation devraient élaborer en commun une politique et un projet. En tout état de cause, ils devraient étudier toutes les possibilités de coopération interinstitutions, notamment l'élaboration de politiques et de projets communs/conjoints, et avoir recours aux services d'autres organismes avant d'élaborer individuellement des politiques et des projets. Cette question sera examinée plus avant à la section VI.

Processus décisionnel en vue d'une délocalisation

29. La création de centres de services délocalisés relève d'une décision stratégique ayant de sérieuses conséquences sur la structure des organismes. De ce fait, elle devrait être soumise à l'examen et à l'approbation des organes directeurs dans le cadre de la stratégie globale de l'organisation. L'examen devrait porter sur l'analyse coûts-avantages, les dépenses d'investissement prévisibles, les conséquences sur la structure organisationnelle, les risques et les facteurs d'atténuation de ceux-ci, et la compatibilité avec la stratégie globale de l'organisation. Dans le cas où l'administration prend seule la décision, il existe un risque considérable, d'une part, que la structure et les politiques organisationnelles soient modifiées sans l'accord des principales parties intéressées et, d'autre part, qu'il soit ensuite difficile d'obtenir l'appui de ces parties prenantes lorsque cela sera nécessaire, comme pour le financement, les modifications de la réglementation et l'atténuation des risques.

30. Sur les quatre cas de délocalisation étudiés, seule la FAO a obtenu l'accord direct des États membres pour la création de son centre de services délocalisés¹². S'agissant du PAM, l'intention de procéder à une délocalisation était inscrite dans le plan de gestion pour l'exercice biennal (2008-2009), mais aucune décision immédiate n'a été soumise au Conseil d'administration ni prise par celui-ci¹³. De même, au HCR et à l'OMS, l'initiative de la délocalisation a été prise aux échelons supérieurs de l'administration sans être subordonnée à une décision de leurs organes directeurs, bien que ceux-ci aient été informés du processus dans le cadre de la soumission régulière de rapports.

31. Pour tout projet de délocalisation, la participation du personnel est d'emblée essentielle. L'administration devrait informer régulièrement le personnel par le biais d'une concertation étroite avec les associations de personnel et dans le cadre de réunions-débats, en fournissant des informations précises pour garantir la transparence et gagner la confiance du personnel. La participation active des représentants du personnel aux équipes de gestion du changement, équipes spéciales ou toutes autres entités de ce type créées à cette fin, est

¹² La Conférence a autorisé la création d'un centre de services partagés dans sa résolution 6/2005.

¹³ WFP/EB.2/2007/5-A/1, par. 13, 319 et 329.

une condition préalable indispensable. Les Inspecteurs ont néanmoins constaté que, dans les quatre cas étudiés, les représentants du personnel n'avaient pas été associés suffisamment tôt au projet, et que le personnel n'avait été informé qu'après que la décision de délocalisation avait été prise.

B. Étude de faisabilité de centres de services délocalisés

Portée

32. pour justifier la délocalisation, et aider à comprendre la portée globale d'un projet de délocalisation, l'élaboration d'une étude de faisabilité est une condition préalable indispensable. Une étude convaincante facilitera le processus décisionnel, permettra d'obtenir l'appui des organes directeurs, et confortera l'engagement de la direction. Elle devrait comporter une analyse coûts-avantages, un exposé des objectifs, une évaluation des conséquences pour l'organisation et en particulier le personnel, la détermination des services à transférer et les sites proposés, et un rapport sur l'évaluation et les facteurs d'atténuation des risques. Le succès de la délocalisation est largement tributaire d'une évaluation correcte des risques. L'étude de faisabilité devrait recenser et évaluer tous les types de risques, notamment les risques financiers, opérationnels et d'atteinte à l'image et tout effet négatif sur le moral du personnel, et proposer des mesures propres à ramener ces risques à un niveau raisonnable et acceptable.

33. En élaborant un scénario, les organisations devraient s'efforcer d'adopter une approche globale et d'éviter ainsi le risque de fragmentation résultant de l'établissement de propositions distinctes de délocalisation par les différents départements. Le scénario devrait porter sur toutes les composantes de l'organisation, tant au siège que sur le terrain, ainsi que sur la fourniture de services administratifs et de programmes de fond.

34. Pour l'étude de faisabilité, la FAO a entrepris une analyse interne, tandis que le HCR et le PAM ont l'un et l'autre fait appel à des bureaux d'études. L'OMS a eu également recours à un bureau d'études pour choisir le site. De l'avis des Inspecteurs, par la portée et la profondeur de l'analyse, l'étude du PAM avait un caractère exhaustif et détaillé et pourrait constituer un modèle utile pour l'élaboration de scénarios de délocalisation à l'avenir¹⁴. Dans ce cas, les services administratifs ont été classés en catégories et ceux qui étaient susceptibles d'être transférés à court et à moyen terme ont été recensés. Les conséquences sous l'angle de la gouvernance et de l'organisation, le choix du site et le recouvrement des coûts ont été analysés en détail. La planification de la mise en œuvre a pris en considération les délais et les risques, les problèmes liés aux ressources humaines et la communication. Certains éléments de cette étude sont présentés dans l'encadré 1 ci-après.

Encadré 1

Quelques éléments de l'étude de faisabilité du PAM

- Les hypothèses du modèle, couvrant les coûts de personnel et hors personnel et les classes, les gains d'efficacité et les coûts d'investissement ont été énumérés.
- Les services ont été classés en fonction de critères objectifs en services non transférables, services spécialisés et services transactionnels.

¹⁴ WFP offshoring project, final documentation, mars 2007.

- Les principaux processus de gouvernance et le partage des responsabilités ont été définis aux niveaux global et de chaque tâche.
- Les principaux risques (transitionnel, politique et opérationnel) ont été recensés, ainsi que leur probabilité et leur impact, et des mesures ont été proposées pour y faire face.
- Un processus de gestion des risques et un plan de communication ont été élaborés.
- Un scénario précis a été établi pour la délocalisation de chaque service, y compris les délais et les étapes, les principaux risques propres au service, ainsi qu'un état financier récapitulatif incluant les effets nets d'efficience.

Justification: coût-efficacité et efficience

35. Une analyse précise coûts-avantages incluant les améliorations attendues en matière de coût-efficacité et de services constitue le fondement de l'étude de faisabilité. À titre de justification, le scénario devrait clairement démontrer un avantage économique significatif et une efficience au moins égale aux services délocalisés. À cet effet, il convient de calculer précisément tous les éléments de coût, quantifier les économies nettes, et établir des indicateurs d'efficacité initiale et attendue des services. L'étude devrait mettre en évidence des gains stratégiques et opérationnels à court, à moyen et à long terme ainsi qu'une durabilité à long terme. Dans les cas de délocalisation étudiés, bien qu'il n'ait pas été défini de critères d'amélioration des services, les estimations de réduction des coûts ont été les suivantes:

- HCR: 23,4 millions de dollars des États-Unis sur cinq ans, et 80,5 millions de dollars des États-Unis sur dix ans (Budapest);
- FAO: 8 millions de dollars des États-Unis sur quatre ans (Budapest);
- PAM: 19 millions de dollars des États-Unis sur six ans (Inde);
- OMS: 51,7 millions de dollars des États-Unis sur huit ans (Kuala Lumpur) (y compris les économies résultant de la délocalisation, du regroupement des services et de la mise en œuvre de la planification des ressources institutionnelles).

36. La plus grande partie des économies envisagées provient des différences substantielles de traitements des agents des services généraux entre le siège et les sites délocalisés. Dans le cas du HCR et de l'OMS, l'engagement d'administrateurs recrutés sur le plan national a été un autre facteur important de réduction des coûts. La fourniture gratuite de locaux a permis des économies supplémentaires.

37. S'agissant de l'estimation des coûts, il convient de déterminer et d'inclure dans le calcul l'ensemble des coûts directs ainsi que des coûts indirects ou cachés et des frais généraux. Les coûts devraient inclure, mais pas exclusivement, les mesures d'incitation au départ, les postes doublonnés durant la période de transition, les coûts de gestion des nouveaux engagements, la coordination et la communication, l'administration du projet et les voyages, le coût d'investissement initial des locaux, la formation et le transfert de connaissances, et les autres coûts de transition. Les cas examinés ont fait ressortir une tendance à sous-estimer les coûts, et un manque de clarté des calculs. Une véritable

estimation de l'ensemble des coûts enrichirait l'analyse coûts-avantages et donnerait une indication des fonds nécessaires pour entreprendre le projet de délocalisation.

Détermination des services susceptibles de délocalisation

38. Dans l'ensemble, les organisations ont désigné sensiblement les mêmes services administratifs susceptibles d'être délocalisés en fonction de critères similaires. Deux catégories de services généralement considérés comme propres à une délocalisation sont le traitement des opérations administratives courantes et les services d'assistance aux usagers. Dans le cas du PAM, les fonctions administratives ont été classées comme suit: les services non transférables qui sont liés à un lieu ou revêtent un intérêt stratégique essentiel pour un lieu précis; les services spécialisés qui exigent des connaissances précises mais ne sont pas propres à un lieu déterminé; et les services transactionnels qui ont un caractère répétitif et n'exigent pas des connaissances spécifiques. En principe, les deux dernières catégories ont été considérées comme transférables. La FAO a défini les critères de sélection et les services à délocaliser comme indiqué dans le tableau 1¹⁵.

Tableau 1

FAO – Définition des critères et services en vue d'une délocalisation

Critères de détermination des services administratifs susceptibles de délocalisation	Types de services répondant aux critères ¹⁶
<ul style="list-style-type: none"> ➤ De volume important ➤ De caractère habituel ➤ Fondés sur des règles convenues et bien établies et sur des procédures types ➤ Peu importants individuellement d'un point de vue stratégique ➤ Indépendants de l'endroit où l'on se trouve 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ressources humaines et traitement des droits à prestations ➤ Traitement des avances sur voyage et des demandes de remboursement de frais ➤ Journaux et ajustements comptables ➤ Traitement des lettres d'accord ➤ Traitement et paiement des comptes créditeurs ➤ Services d'achats habituels ➤ Gestion des dossiers d'inventaire

Transfert total ou partiel de fonctions

39. Les responsables reconnaissent en général qu'il serait plus efficace d'opérer un transfert total des activités administratives sans rompre l'intégrité des processus. Cela n'a toutefois pas toujours été le cas dans la pratique. Par exemple, le HCR a transféré l'ensemble des achats à Budapest mais à l'OMS les achats ont été fractionnés entre le siège et le centre de services de Kuala Lumpur. Lorsque des activités de services sont fractionnées entre plusieurs sites, cela peut compliquer la gestion et l'intégration de l'opération, et créer des problèmes de coordination et de responsabilité. L'application des recommandations ci-après permettrait de gagner en efficacité.

¹⁵ CL 131/18 Add.1 p.5, par. 17.

¹⁶ Ibid.

Recommandation 1

Les organes directeurs des organismes des Nations Unies devraient demander aux chefs de secrétariat, avant de délocaliser des services, d'élaborer une politique de délocalisation qui soit fondée sur l'analyse coûts-avantages de toutes les formules possibles pour la fourniture de services et qui soit conforme à la stratégie globale à moyen et à long terme de l'organisation. La politique devrait ensuite être soumise à l'examen et à l'approbation des organes directeurs. Il faudrait étudier de manière approfondie toutes les possibilités de coopération interinstitutions, y compris l'élaboration de politiques et projets communs/conjoints, avant l'élaboration de politiques et projets de délocalisation propres à une organisation (voir recommandations 16 et 18).

Recommandation 2

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient élaborer une étude de faisabilité globale comme fondement de la délocalisation. Cette étude devrait comporter une analyse coûts-avantages et une évaluation des principaux risques et des mesures propres à y faire face, et établir un degré important de rentabilité moyennant l'accroissement ou le maintien de la qualité des services.

C. Choix du site d'un centre de services délocalisés**Critères de choix**

40. Le choix d'un lieu doit être fondé sur des critères objectifs. La démarche doit être transparente à chaque étape et exempte de toute influence politique indue. Les critères de choix les plus couramment employés par les organisations s'inscrivent en gros dans les catégories suivantes: coûts de personnel, caractéristiques de la main-d'œuvre, infrastructures et risques liés au pays; les spécificités de l'organisation sont également prises en considération.

PAM

41. Les critères appliqués dans l'étude de faisabilité du PAM sont indiqués dans le tableau 2 ci-dessous. En fonction de chacun des cinq critères, 30 pays ont été évalués et classés, puis des pondérations ont été appliquées pour obtenir une évaluation et un classement d'ensemble.

Tableau 2**PAM – Critères d'évaluation de lieux de délocalisation**

Coûts de personnel	Utilisation des traitements des fonctionnaires des Nations Unies dans les pays pour évaluer approximativement les coûts de personnel Prise en considération dans l'analyse des estimations de croissance des traitements
--------------------	---

Main-d'œuvre	Existence d'une main-d'œuvre qualifiée dans le pays Réglementation du marché du travail Compétences linguistiques de la main-d'œuvre
Risques liés au pays	Évaluation des risques liés au pays en fonction notamment de plusieurs indicateurs économiques et politiques <ul style="list-style-type: none"> • Possibilité de s'exprimer et obligation redditionnelle • Stabilité politique • Efficacité gouvernementale • Qualité de la réglementation • État de droit • Lutte contre la corruption
Infrastructures du pays	Existence d'infrastructures <ul style="list-style-type: none"> • Énergie • Communications • Répartition Location de bureaux
Spécificités du PAM	Facteurs propres au PAM affectant le lieu de délocalisation <ul style="list-style-type: none"> • Présence dans le pays • Possibilités de financement

Source: WFP offshoring project, final documentation, mars 2007, slide 31.

42. L'étude de cas a conduit à une présélection des lieux de délocalisation, avec une estimation des économies correspondantes, comme indiqué dans le tableau 3 ci-dessous¹⁷.

Tableau 3

Étude du PAM: estimation des économies cumulées, 2007-2012
(En millions de dollars des États-Unis)

Philippines	20	Afrique du Sud	15
Malaisie	20	Hongrie	14
Inde	19	République tchèque	11

43. Compte tenu d'autres facteurs dont l'existence d'un bureau de pays du PAM à Delhi en Inde, l'étude de faisabilité a désigné l'Inde comme le lieu privilégié pour une délocalisation. Toutefois, contrairement aux conclusions de l'étude, l'administration a décidé de transférer différents services en des lieux différents. Durant la première phase, le service d'assistance informatique, la gestion des fournisseurs et le service des voyages ont été transférés à Dehli, tandis que le service des achats d'articles non alimentaires a été délocalisé à Doubaï. La seconde phase visant à délocaliser d'autres services a été différée, l'administration ayant décidé de réexaminer l'ensemble du processus et de présenter une nouvelle proposition prévoyant quatre centres de services.

¹⁷ WFP offshoring project, final documentation, mars 2007, slide 34.

HCR

44. Le HCR a utilisé une série de critères fondamentaux pour choisir un lieu optimal¹⁸. Ces critères portaient sur les indices de stabilité politique, les coûts de la main-d'œuvre, l'existence d'une main-d'œuvre qualifiée, l'accessibilité du site, les coûts d'infrastructure, l'accessibilité logistique, les compétences linguistiques, la connectibilité, la rétention de personnel sur le nouveau site et la proximité géographique du HCR. L'étude de site a été établie pour deux sous-groupes (le service de gestion des approvisionnements et les divisions des finances et de l'administration et de la gestion des ressources humaines). La pondération et, partant, l'ordre d'importance, des critères fondamentaux différaient entre ces deux groupes. Les critères ont ensuite été décomposés en sous-critères (109 au total) qui ont servi à l'analyse.

45. Sur la base de l'étude initiale du HCR et de l'expérience des consultants, 20 villes, dans 14 pays, ont été retenues pour une analyse de site. Malgré des différences dans l'application des critères pour les deux groupes, en dernière analyse, les villes présélectionnées comme site optimal étaient identiques. Le tableau 4 indique les villes présélectionnées et les prévisions d'économies selon l'étude de faisabilité.

Tableau 4

HCR – Étude de délocalisation: prévisions d'économies
(En millions de dollars des États-Unis)

	Bucarest	Budapest	Chennai	Kuala Lumpur
Économies totales sur les cinq premières années	18,1	23,4	25,9	27,6
Économies totales sur les dix premières années	69,0	80,5	85,3	88,6
Économies annuelles après la cinquième année	10,1	11,3	11,8	12,1

Source: UNHCR outposting feasibility study, final report, 16 avril 2007, p. 4.

46. En conclusion, l'étude n'a pas désigné de lieu privilégié pour la délocalisation du HCR, en reconnaissant que le choix final dépendait de négociations directes que l'organisation devait conduire avec les administrations des villes présélectionnées potentiellement hôtes, d'où pourraient résulter de nouveaux avantages comme des incitations financières liées aux locaux et d'autres conditions de l'accord avec le pays hôte. Les responsables ont indiqué qu'ils devaient aussi prendre en considération, comme autre facteur important, la question de savoir si le pays avait ou non signé la Convention relative au statut des réfugiés. Le choix s'est porté en définitive sur Budapest. Néanmoins, aucun document ne justifie la décision finale.

FAO

47. S'agissant de la FAO, un facteur essentiel pour le choix d'un lieu était la nécessité d'assurer une couverture complète des fuseaux horaires du monde pour ses opérations. Les opérations dans le monde ont été divisées en trois fuseaux horaires continentaux avec un pôle de services prévu pour chacune d'elle et un centre de coordination au siège. Il a été

¹⁸ UNHCR outposting feasibility study, final report, 16 avril 2007, p. 33.

décidé d'utiliser les bureaux régionaux existants de Santiago et de Bangkok pour desservir respectivement l'Amérique centrale et l'Amérique du Sud, et l'Asie et le Pacifique. Le troisième pôle, dans le fuseau horaire central, desservant le siège, l'Europe (y compris l'Asie centrale), l'Afrique et le Proche-Orient, serait le principal centre de services délocalisés compte tenu des opérations substantielles menées par la FAO dans ce fuseau horaire.

48. Neuf villes dans lesquelles la FAO avait déjà une présence régionale, dont Rome, ont été envisagées pour ce pôle principal, ainsi que quelques autres villes possibles. L'une des conditions préalables pour l'implantation d'un pôle de services dans cette zone était l'existence d'une forte infrastructure des TIC. Parmi les autres facteurs pris en compte figurait la nécessité de l'alignement de la semaine et des horaires de travail, notamment avec le siège, de bonnes liaisons de transport et le niveau de sécurité. L'analyse a permis de dégager une liste abrégée composée de Budapest et Rome. La réduction des coûts de personnel résultant de l'installation du pôle de services à Budapest plutôt qu'à Rome a été estimée à 66 %, et le choix s'est porté sur Budapest.

OMS

49. L'OMS a d'abord défini plusieurs lieux potentiels de délocalisation et a appliqué une série de critères permettant d'opérer une présélection. Les principaux critères et leur pondération dans l'analyse ont été les suivants :

- Structure financière (coûts salariaux/niveaux de salaires, coût des infrastructures, coût de la corruption) (40 %);
- Niveau de compétences et disponibilité de la main-d'œuvre (expérience et compétences fonctionnelles, disponibilité de la main-d'œuvre, éducation, langues et offre de services importants pour la qualité de la vie) (40 %);
- Environnement (environnement du pays, y compris stabilité politique, infrastructure/connectibilité du pays, accessibilité/liaisons aériennes) (20 %).

50. En outre, l'analyse a pris en considération la desserte des bureaux de l'OMS durant les heures normales de travail et l'existence d'un niveau stable de sécurité. L'OMS a également envisagé les formules éventuelles ci-après : partage de locaux dans un bureau existant de l'OMS; partage de locaux avec un autre organisme des Nations Unies; ou relocalisation dans un pays où il existait déjà un accord avec le pays hôte.

51. En première analyse, quatre villes ont été présélectionnées: Chennai, Delhi, Kuala Lumpur et Manille. Le Directeur général a constitué un groupe d'étude comprenant un chef de service administratif d'une autre institution des Nations Unies et de hauts fonctionnaires de l'OMS n'ayant jusqu'alors pas directement participé au Système mondial de gestion ni à la planification des ressources institutionnelles, ou aux travaux préparatoires ayant conduit à la décision d'établir un centre de services ou concernant son emplacement possible. Le groupe était chargé d'examiner les propositions reçues des autorités compétentes, d'évaluer leur valeur relative pour l'OMS, et de recommander au Directeur général le lieu offrant la meilleure qualité. En définitive, le choix s'est porté sur Kuala Lumpur.

Documents justifiant le choix final

52. En général, il n'existe aucun document justifiant le choix final du site, et il y a un manque de transparence quant au processus décisionnel. Les Inspecteurs insistent sur le fait

que le choix d'un site de délocalisation est une décision stratégique pour le fonctionnement des organisations; en conséquence, il faudrait s'attacher à étayer par des documents appropriés l'analyse des lieux envisagés et des négociations avec les pays présélectionnés, y compris leurs propositions. Les chefs de secrétariat devraient soumettre à l'examen des organes directeurs l'analyse et leurs préférences, ainsi que les motifs justifiant leur choix.

Différences entre les analyses des études de faisabilité

53. L'exactitude de l'analyse et les aspects techniques précis des études de faisabilité ne relevaient pas du présent examen. Néanmoins, celui-ci a permis de noter certaines différences dans les critères et leur application, et dans les calculs. Bien que les quatre cas de délocalisation étudiés aient tous été élaborés pratiquement au même moment, il existe des différences importantes dans leurs analyses et leurs décisions finales. Par exemple, bien que les études de faisabilité du HCR et du PAM aient été élaborées en même temps (en 2007), elles ont abouti à des résultats relativement différents sous l'angle du rapport coûts-avantages des différents lieux envisagés. Les organismes devraient coordonner leurs projets de délocalisation, y compris l'élaboration des études de faisabilité et le partage de leurs expériences, afin de parvenir à une approche homogène et cohérente.

Centre unique ou multiples centres de services délocalisés

54. S'agissant de retenir un lieu pour tous les services ou différents lieux pour différents secteurs et/ou services, les approches sont diverses. Le HCR a décidé d'avoir un centre de services à Budapest pour l'ensemble des services délocalisés à l'exception des activités de télécommunication et du service d'assistance informatique. Le HCR disposait déjà gratuitement d'un entrepôt à Doubaï pour des secours d'urgence et, en 2005, il y avait établi un groupe des télécommunications sur le terrain en vue d'accélérer le déploiement et d'améliorer les services, tout en maintenant une petite unité au siège. Avant de procéder à l'importante opération de délocalisation, le HCR avait aussi créé un bureau mondial d'assistance informatique à Kuala Lumpur chargé de fournir un appui informatique de premier niveau.

55. La FAO a décidé d'établir trois centres de services délocalisés dans trois fuseaux horaires différents, le centre de Budapest devant toutefois couvrir la majorité des opérations. L'OMS a choisi un lieu unique pour l'ensemble des services. L'OMS a estimé que si le centre de services était situé en plusieurs lieux, il y aurait une réduction de 25 % des gains d'efficacité. Le PAM n'a pas suivi la conclusion à laquelle aboutissait l'étude de faisabilité en faveur d'un unique centre de services mais n'étaye sa décision sur aucune analyse ni justification concrète.

56. Les Inspecteurs tiennent à souligner qu'un centre unique de services pour l'ensemble des activités permet de gagner en efficacité, de faciliter les communications et de mieux intégrer l'application des services à travers le monde. C'est le moyen de réaliser des économies d'échelle et d'harmoniser l'application des services, tout en étant moins onéreux que des centres multiples. L'intégrité des services est très importante. Lorsque les services sont trop dispersés, le système tend à présenter des dysfonctionnements. La création de centres multiples engendre des difficultés de communication, accroît les coûts d'investissement, de maintenance et de formation, et présente un risque pour l'intégration des services et l'obligation redditionnelle. Les décalages horaires ne devraient pas constituer un problème important; il importe néanmoins que dans le choix du lieu, les organisations prennent en considération le fuseau horaire offrant la meilleure couverture de la majorité des opérations. L'application de la recommandation ci-après permettrait de gagner en efficacité.

Recommandation 3

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies qui envisagent de créer un centre de services délocalisés devraient procéder à une analyse précise des autres lieux possibles sur la base de critères objectifs, dans le cadre de l'étude de faisabilité globale, et étayer les motifs de leur décision finale. L'analyse devrait être soumise à l'examen des organes directeurs.

D. Accords avec le pays hôte

57. La création d'un centre de services délocalisés par un organisme des Nations Unies peut être mutuellement bénéfique. C'est ce qu'a affirmé le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies qui a fait observer que la délocalisation de certaines activités rendrait plus équitable la répartition entre les États Membres des avantages économiques et des emplois associés à ces activités, tout en permettant des gains d'efficacité et des économies¹⁹. Les pays tirent aussi un prestige considérable de l'accueil des bureaux d'organismes des Nations Unies, ce qui peut améliorer leur crédibilité politique sur le plan international et leur apporter des avantages économiques supplémentaires.

58. Il est cependant essentiel de conclure un accord juridique satisfaisant avec les pays hôtes en vue d'assurer le fonctionnement efficace et rationnel, en toute sécurité, des centres de services délocalisés. Un bref examen des accords conclus avec les pays hôtes et des conditions offertes dans trois exemples importants de délocalisation (HCR, FAO et OMS), tout en faisant ressortir de nombreuses similarités, a révélé des différences notables. Même les accords conclus avec le même pays (HCR et FAO) différaient sensiblement. En outre, les accords comportaient des structures et des clauses très différentes pour traiter des mêmes points, et ces différences risquent à leur tour de conduire à des interprétations différentes en droit.

59. Il existe des différences importantes quant aux privilèges et immunités diplomatiques. S'agissant de l'emploi des conjoints des administrateurs recrutés sur le plan international, tandis que l'accord conclu par le HCR prévoit certaines possibilités, non seulement pour les conjoints mais aussi pour les dépendants, de travailler sans avoir à solliciter de permis, l'accord conclu avec l'OMS couvre seulement les conjoints et subordonne leur emploi à l'autorisation du gouvernement hôte. Si tous les administrateurs de la FAO recrutés sur le plan international bénéficient d'exonérations fiscales et de plaques d'immatriculation diplomatiques, pour ce qui est du HCR dans le même pays, seuls les administrateurs à partir de la classe P-5 jouissent de ces privilèges. Dans le cas de l'OMS, seul le chef du centre de services bénéficie de plaques diplomatiques.

60. Seul l'accord conclu avec la FAO comporte une clause exigeant que le gouvernement respecte les normes minimales de sécurité opérationnelle (MOSS). Chacune des trois organisations dispose gratuitement de locaux équipés et meublés. Toutefois, la durée des accords avec le pays hôte n'est pas harmonisée; pour la FAO, il s'agit d'une durée illimitée, pour le HCR, elle est de dix ans et pour l'OMS de quinze ans. Bien que les accords comportent des clauses offrant une faculté de renouvellement, la durée optimale initiale d'un accord aurait dû être prise en considération.

61. Les Inspecteurs sont d'avis que l'accord conclu avec le pays hôte ne devrait pas être un élément secondaire pour le choix d'un site de délocalisation. À vrai dire, la décision à cet égard devrait servir à l'organisation de moyen de pression pour obtenir le meilleur

¹⁹ A/60/692, par. 59.

accord possible avec d'éventuels pays hôtes. Afin de favoriser la transparence et de diffuser les pratiques optimales, les accords existants devraient être déposés auprès de l'ONU et y être aisément consultables afin que les organisations puissent tenir compte des incitations financières et des privilèges et immunités accordés dans des accords conclus par le même pays ou d'autres pays pour obtenir un accord au moins aussi favorable.

62. Les organisations devraient s'efforcer d'agir en étroite coopération pour l'élaboration de ces accords et lorsque plusieurs organisations négocient avec un éventuel pays hôte, il serait préférable qu'elles s'engagent dans des négociations conjointes. Les groupes de travail compétents du Comité de haut niveau sur la gestion du CCS constitueraient une instance appropriée pour communiquer et examiner les accords conclus avec les pays hôtes, et tenter d'élaborer un accord type pour les centres délocalisés. L'application de la recommandation ci-après permettrait de gagner en efficacité.

Recommandation 4

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient négocier avec les gouvernements d'éventuels pays hôtes en vue d'obtenir un accord pour l'implantation d'un centre de services délocalisés qui soit au moins aussi favorable que d'autres accords similaires. À cet effet, ils devraient communiquer et coordonner les accords conclus avec les pays hôtes pour l'implantation de centres de services délocalisés.

E. Gérer les effets de la délocalisation sur le personnel: mesures d'accompagnement

Communication avec le personnel

63. Il est souvent affirmé que le personnel constitue l'actif le plus important des organismes des Nations Unies. Les connaissances et expériences cumulées des fonctionnaires sont des éléments essentiels pour qu'une organisation s'acquitte comme il se doit de son mandat. Les organisations doivent gérer cet actif de manière exemplaire. Dans le contexte de la délocalisation, la gestion des ressources humaines est particulièrement délicate, tant pour l'organisation, qui risque fort de perdre des fonctionnaires expérimentés, que pour chaque membre du personnel qui doit faire face à des changements inopportuns et à la menace de perdre son emploi.

64. La communication avec le personnel le plus tôt possible est une composante essentielle de la gestion de la transition vers la délocalisation. Pourtant, dans les quatre cas étudiés, les représentants du personnel n'ont pas été associés aux consultations au stade initial de la planification, et n'ont été informés par l'administration que lorsque la décision de délocalisation a été prise. Une telle absence de communication est généralement source de confusion, de frustration et de perceptions négatives au sein du personnel. De l'avis des représentants du personnel et de certains responsables, la communication initiale avec le personnel aurait pu être mieux gérée, et ils en tiraient des enseignements.

65. Après une certaine confusion initiale, les représentants du personnel ont été activement associés à l'administration pour procéder au redéploiement des agents titulaires d'engagements de durée indéterminée ou de contrats continus et d'engagements de durée déterminée touchés par la délocalisation. Dans tous les cas, l'administration a gelé les postes vacants, parfois avant la délocalisation, en vue de les utiliser pour le redéploiement du personnel durant la délocalisation.

Mesures d'accompagnement

66. Des équipes spéciales chargées du redéploiement ont été mises en place tant au PAM qu'à la FAO et la plupart des agents de la catégorie des services généraux ont été redéployés, quelques-uns seulement d'entre eux ayant opté pour le versement d'indemnités de départ volontaire. Les Inspecteurs ont été informés qu'aucun administrateur n'avait quitté la FAO par suite de la délocalisation. Au PAM cependant, la situation était loin d'être claire, la délocalisation ayant coïncidé avec une brutale réduction d'activité entraînée par la crise financière et un retard dans le processus de délocalisation.

67. À l'OMS, les représentants du personnel ont coopéré pleinement avec le service de gestion des ressources humaines pour faire face aux effets de la délocalisation sur le personnel et ont jugé l'exercice relativement satisfaisant, tant sous l'angle de la communication et de la collaboration que des résultats pour le personnel. Pour rationaliser le processus, des commissions permanentes ont été créées et il a été dérogé aux procédures normales de sélection lorsque les fonctionnaires relevaient d'une classe correspondant aux postes vacants. Certains fonctionnaires ont préféré une cessation de service par accord mutuel assortie du versement d'indemnités. Tous les membres du personnel touchés ont accepté les mesures d'incitation au départ ou ont retrouvé un poste de classe égale ou supérieure à celui qu'ils occupaient.

68. Au HCR, tant l'administration que les représentants du personnel ont fait état de tensions dans leur collaboration aux stades initiaux de la transition vers la délocalisation, mais de généreuses mesures d'incitation au départ ont facilité le règlement des problèmes et le déroulement du processus. Durant le gel des recrutements, certains agents de la catégorie des services généraux ont été redéployés sur des postes vacants au siège et certains agents de classes supérieures de la catégorie des services généraux ont reçu des affectations de courte durée à Budapest sur des postes du service mobile pour former des agents nouvellement recrutés, mais aucun agent de la catégorie des services généraux n'a accepté un poste de cette catégorie dans le nouveau site. Les fonctionnaires de la catégorie des administrateurs touchés par la délocalisation ont tenté de se reclasser par le biais du processus normal de rotation. Les membres du personnel ont également eu la possibilité, à titre exceptionnel, de présenter leur candidature à des postes vacants dans d'autres organismes en tant que candidats internes.

69. Toutes les organisations se sont efforcées d'éviter les départs involontaires en procédant à un redéploiement au sein du siège, en offrant la possibilité d'un transfert sur le nouveau site, ou en versant des indemnités de départ volontaire. La situation de la majorité du personnel touché a été réglée de cette façon; néanmoins, au PAM, certains contrats de durée déterminée n'ont pas été renouvelés au moment de la délocalisation et de la réduction d'activité. Certains responsables ont souligné que le redéploiement n'était peut-être pas optimal sous l'angle de l'efficacité, faute de correspondance, parfois, entre les compétences et les postes disponibles, ce qui était également démotivant pour le personnel. En outre, le redéploiement a été particulièrement difficile lorsque les groupes professionnels concernés ont été transférés hors du siège par suite de la délocalisation.

70. Pour certains membres du personnel, des indemnités de départ volontaire ont constitué une meilleure solution que le redéploiement, en particulier à l'approche de la retraite. Les conditions offertes variaient selon les organisations, le HCR étant le plus généreux. Durant la première phase, qui s'est déroulée jusqu'à la fin du mois de juin 2008, il a été proposé aux membres du personnel du HCR touchés par la délocalisation le versement des indemnités normales de fin de service augmentées de 50 % et d'une allocation de formation égale à un mois et demi de traitement. Durant la seconde phase, qui s'est déroulée en août 2008, les mesures d'incitation au départ proposées par le HCR à l'ensemble du personnel

ont été plus généreuses. La liste de ces mesures, y compris les mesures de redéploiement, est présentée dans l'encadré 2 ci-après.

Encadré 2

HCR: Mesures d'accompagnement pour le personnel

Redéploiement du personnel

- Examen en priorité des candidatures pour les postes vacants de la catégorie des services généraux au siège
- Possibilités de réengagement
- Facilitation du passage du personnel de la catégorie des services généraux dans la catégorie des administrateurs
- Garantie de recrutement sur le plan local à Budapest pour le personnel de la catégorie des services généraux
- Possibilité de présenter sa candidature à des postes vacants dans d'autres organismes des Nations Unies en tant que candidat interne

Mesures d'incitation au départ²⁰

- Indemnités de fin de service augmentées du pourcentage discrétionnaire (50 %)
- Aide financière à la formation – montant forfaitaire équivalent à trois mois de traitement
- Pleine contribution de l'organisation au fonds de pension et aux régimes d'assurance maladie pour les membres du personnel se trouvant à quelques années de l'âge de départ anticipé ou obligatoire à la retraite
- Versement de l'indemnité pour frais d'étude pendant une année scolaire ou universitaire supplémentaire

Financement des mesures

71. Le financement des mesures d'incitation au départ est différent suivant les organisations. Au PAM, l'organe directeur a réservé les crédits nécessaires, mais à la FAO les mesures ont dû être financées sur le budget en cours. L'OMS a utilisé les crédits de son compte d'indemnités de départ, que l'organisation a pu ensuite remplacer par un don d'un État membre. De même, des dons d'États membres ont contribué au financement des mesures prises par le HCR.

72. Les Inspecteurs estiment que, dans le cadre du régime commun des traitements, indemnités et autres prestations, les disparités entre organisations quant aux mesures d'incitation au départ sont source de préoccupation. Ces disparités s'expliquent en général par le budget dont dispose chaque organisation. En cas de délocalisation importante

²⁰ UNHCR inter-office memorandum n° 63/2008, 18 août 2008.

risquant d'avoir un effet brutal sur le personnel, il est souhaitable que les organisations tentent d'obtenir des fonds supplémentaires pour financer des mesures d'incitation au départ relativement généreuses, qui se justifient par les économies substantielles à long terme résultant de la délocalisation. Les Inspecteurs considèrent donc que les organes directeurs devraient affecter des crédits au financement des mesures d'incitation au départ liées à la délocalisation, pour ne pas avoir à prélever ces fonds sur les crédits destinés aux activités fonctionnelles. Le coût de ces mesures devrait apparaître dans l'analyse coûts-avantages de la délocalisation. L'application de la recommandation ci-après permettrait de gagner en efficacité.

Recommandation 5

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour atténuer les effets de la délocalisation sur le personnel, et veiller à ce que l'intégralité du coût de ces mesures soit prise en compte dans l'analyse du coût global de la délocalisation.

F. Emploi d'administrateurs recrutés sur le plan national dans les centres de services délocalisés

Recommandation 6

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient demander aux organes directeurs l'affectation de crédits suffisants au financement des mesures d'incitation au départ liées à la délocalisation.

73. Tant le HCR que l'OMS ont créé des postes d'administrateur recruté sur le plan national dans leurs centres de services délocalisés. De tels postes avaient aussi été prévus dans le cadre de la délocalisation du PAM. La FAO fait exception à cet égard. La structure du personnel des centres de services délocalisés du HCR, de la FAO et de l'OMS est présentée dans le tableau 5 ci-dessous.

Tableau 5

Structure du personnel des centres de services délocalisés

	Directeurs	Administrateurs	Administrateurs recrutés sur le plan national	Agents des services généraux	Agents du service mobile
HCR	2	56	25	106	5
FAO	0	9	0	86	0
OMS	1	26	31	133	0

74. Les Inspecteurs ont conclu que l'emploi par les organisations d'administrateurs recrutés sur le plan national a constitué un élément important des réductions de coût qui ont été la principale motivation de leur décision de délocalisation. Une partie de l'étude de faisabilité de l'OMS, par exemple, reposait sur l'affirmation que le coût des administrateurs recrutés sur le plan national à Kuala Lumpur représentait un quart du coût d'un P-3 à Genève²¹. Comme le montre le tableau 5 ci-dessus, plus de la moitié des tâches d'administrateur dans le centre de services de l'OMS et 30 % du même travail dans le

²¹ WHO Global Service Centre, presentation to HLCM-FB, juillet 2008.

centre de services du HCR sont effectués par des administrateurs recrutés sur le plan national, moyennant une réduction considérable des coûts pour les organisations.

75. Les Inspecteurs sont toutefois préoccupés par le fait que les organisations ne se conforment pas aux critères relatifs à l'emploi des administrateurs recrutés sur le plan national proposés par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI)²² et approuvés par l'Assemblée générale dans sa résolution 49/223. Bien que les critères aient été révisés au fil des années, ils sont intrinsèquement restés les mêmes. Selon ces critères, les administrateurs recrutés sur le plan national ne doivent l'être que pour remplir des fonctions dont la nature même exige des connaissances et une expérience de la situation nationale et qui ne peuvent donc pas être exercées de façon aussi efficace par des fonctionnaires recrutés sur le plan international. Les travaux confiés aux administrateurs recrutés sur le plan national doivent avoir un caractère national²³. Ces administrateurs doivent en principe exercer des fonctions dans les domaines de l'aide au développement national et de l'information. Les critères pertinents à cet égard sont énumérés dans l'encadré 3 ci-après.

Encadré 3

Critères relatifs à l'emploi des administrateurs recrutés sur le plan national

- L'emploi d'administrateurs recrutés sur le plan national par une organisation appliquant le régime commun doit relever d'une réglementation établie par l'organe délibérant de cette organisation...
- Les administrateurs recrutés sur le plan national doivent avoir la nationalité du pays dans lequel ils sont appelés à travailler, ils doivent être recrutés localement, sans possibilité d'affectation hors de ce pays.
- Les travaux confiés aux administrateurs recrutés sur le plan national doivent avoir un caractère national. Ils doivent correspondre à des tâches d'administrateur, et les normes appliquées en matière de recrutement, de qualification et de notation doivent être les mêmes pour ces administrateurs que pour les autres. À tous les postes d'administrateur recruté sur le plan national doivent correspondre des fonctions qui doivent pouvoir être justifiées dans le contexte général des efforts entrepris par le système des Nations Unies pour promouvoir le développement du pays et accroître ses autres capacités nationales. Dans l'accomplissement de leurs fonctions, les administrateurs recrutés sur le plan national doivent mettre à profit leurs connaissances et leur expérience de la culture, de la langue, des traditions et des institutions locales.

Source: Rapport de la CFPI pour 2006, A/61/30, annexe IX, par. 1, 2 et 3.

76. Dans les centres de services délocalisés du HCR et de l'OMS, contrairement à ces critères, les administrateurs recrutés sur le plan national ont été employés pour exercer des fonctions d'appui administratif comme l'administration des finances, des ressources humaines et des états de paie, qui n'ont aucun caractère national ni aucun lien direct avec le développement du pays. Pour l'essentiel, les responsables ont reconnu sincèrement que l'emploi d'administrateurs recrutés sur le plan national dans les centres de services

²² A/49/30, annexe VI.

²³ Rapport de la Commission de la fonction publique internationale pour 2006, A/61/30, annexe IX, par. 3.

délocalisés n'était pas conforme aux critères de la CFPI. À leur avis cependant, les critères de la CFPI devaient être revus afin de correspondre aux réalités actuelles.

77. Les responsables de l'OMS ont fait valoir que la maîtrise des coûts n'expliquait qu'en partie le recours à des administrateurs recrutés sur le plan national. L'élément le plus important était le caractère spécialisé du travail. Le traitement des opérations serait propre au système de planification des ressources institutionnelles, et ce type de travail ne serait entrepris nulle part ailleurs au sein de l'organisation. Bien qu'il s'agisse de tâches d'administrateur, elles seraient propres au site de Kuala Lumpur. C'est pourquoi, sous l'angle de l'organisation des carrières, il n'était pas logique de confier ces fonctions à des administrateurs recrutés sur le plan international.

78. Les arguments susvisés ne suffisent pas à expliquer le niveau important d'engagement d'administrateurs recrutés sur le plan national pour exercer des fonctions administratives. Ces fonctions ne sont pas propres au pays et n'ont pas un caractère national. La plupart d'entre elles étaient précédemment exercées au siège avant d'être transférées dans un centre de services délocalisés. Si les organisations décidaient de procéder à un nouveau transfert, les mêmes fonctions devraient être exercées dans le nouveau site. Il est donc recommandé que l'OMS et le HCR réexaminent et adaptent leurs pratiques concernant l'emploi d'administrateurs recrutés sur le plan national dans les centres de services délocalisés en vue de les mettre en conformité avec la résolution de l'Assemblée générale et les directives de la CFPI pertinentes, et de préserver le caractère international et l'indépendance de la fonction publique internationale. S'il est nécessaire de réexaminer la structure ou le classement des postes pour certains emplois techniques en raison de l'application de nouvelles technologies et de nouvelles descriptions de postes correspondantes, les organisations devraient prendre l'avis de la CFPI.

79. La pratique actuelle concernant l'emploi d'administrateurs recrutés sur le plan national dans les centres de services délocalisés risque de compromettre le caractère universel/international des organismes procédant de la Charte des Nations Unies. Elle risque de compromettre aussi les politiques de mobilité et de rotation du personnel des organisations. Comme cela est requis par les critères, l'emploi d'administrateurs recrutés sur le plan national doit relever d'une réglementation établie par les organes délibérants/directeurs des organisations²⁴. C'est pourquoi les organes directeurs devraient exercer leur rôle de supervision pour garantir le maintien du caractère international des organisations. À cet effet, les chefs de secrétariat devraient communiquer régulièrement aux organes directeurs la composition du personnel des centres de services délocalisés. L'application de la recommandation ci-après permettrait d'améliorer les contrôles et le respect des critères.

Recommandation 7

Les organes directeurs des organismes des Nations Unies devraient demander aux chefs de secrétariat de préserver le caractère international des organisations dans les effectifs des centres de services délocalisés.

²⁴ Ibid., par. 1.

IV. PLANIFICATION ET GESTION DU PROCESSUS DE DÉLOCALISATION

A. Gestion du changement et stratégie de communication institutionnelle

80. L'établissement de centres de services délocalisés affecte fondamentalement la structure, la culture, les ressources humaines et les méthodes de travail des organisations. Toute allusion à une délocalisation suscite automatiquement l'appréhension d'un avenir inconnu, la crainte d'une perte d'emplois et de contrôle au sein des organisations. Cette situation peut naturellement induire, à différents échelons de l'organisation, des résistances au changement qui risquent de compromettre la bonne marche d'une opération de délocalisation.

81. Selon une étude de référence sur les services communs²⁵, les deux principaux facteurs de succès pour établir un centre de services communs étaient l'appui de la hiérarchie (32 %) et la gestion du changement (26 %). «Un plan valable pour la gestion du changement comportera une étude culturelle approfondie et une planification détaillée de la transition, et tiendra compte de la nécessité de communiquer constamment²⁶.» La gestion du changement passe par une évaluation de l'aptitude au changement²⁷, c'est-à-dire de la capacité d'une organisation à s'adapter à tous les niveaux. Elle devrait comprendre une vision du changement et de la stratégie, un développement du leadership, des engagements avec l'ensemble des acteurs et des parties prenantes, ainsi que toutes mesures d'accompagnement nécessaires pour les personnels concernés.

82. Si une stratégie de gestion du changement est essentielle pour que les changements soient pleinement mis en œuvre et bénéficient d'un appui dans l'ensemble de l'organisation, une stratégie de communication efficace est indispensable pour apporter la justification et la transparence voulues au processus et pour communiquer la vision du changement. Une stratégie de communication claire qui s'adresse aux parties prenantes, en particulier le personnel, les responsables et les utilisateurs finals, est le préalable de tout changement structurel réussi et devrait faire partie intégrante de la stratégie de délocalisation de l'organisation. Il faudrait y inclure la raison d'être de la délocalisation, ses principaux objectifs, les changements attendus et leurs conséquences, les mesures d'accompagnement et un calendrier et des délais précis.

83. Dans les cas de délocalisation considérés, les questions de la gestion du changement et de la communication avec les parties prenantes ont été prises en compte dans une certaine mesure, mais assez tardivement et de manière relativement fragmentée et ponctuelle. L'application de la recommandation ci-après permettrait de gagner en efficacité.

Recommandation 8

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient préparer des stratégies de gestion du changement et de communication institutionnelle pour assurer le succès des projets de délocalisation.

²⁵ Shared service: a Benchmark study (authored by Kristin Purtell), Arthur D. Little, The Johnson Group, p. 2.

²⁶ Ibid., p. 4

²⁷ Étude de faisabilité du HCR sur les délocalisations, rapport final, 16 avril 2007, p. 29.

B. La gestion du projet

84. Pour délocaliser avec succès des services, il est indispensable d'avoir au sommet un leadership dynamique et de créer un sentiment d'appropriation à tous les principaux échelons de responsabilité. Ce sentiment d'appropriation ne se limite pas à une simple acceptation du changement, mais signifie une volonté de prendre la responsabilité d'opérer les changements. Le processus exige un leadership visionnaire et fort au sommet et la participation des responsables pour définir les problèmes et y trouver des solutions. Les responsables doivent comprendre les changements proposés et y adhérer, travailler ensemble et s'exprimer d'une seule voix en faveur du changement. Il est de bonne pratique de confier à un administrateur de haut niveau l'entière responsabilité de l'exécution du projet. En outre, comme les projets de délocalisation sont interdépartementaux par nature, il est préférable d'établir un comité de pilotage interdépartemental chargé de superviser le déroulement du projet et de traiter les problèmes au fur et à mesure qu'ils surgissent.

85. L'un des problèmes cités durant les entretiens était le manque de personnel chargé exclusivement de la gestion du projet, de sorte que les responsables des divers domaines fonctionnels concernés étaient obligés d'assumer des responsabilités et une charge de travail additionnelles. Une équipe de projet à plein temps faciliterait la mise en œuvre, en particulier pour les délocalisations de vaste ampleur. S'il n'est pas possible d'avoir une équipe exclusivement vouée au projet, il faudrait au moins que quelques acteurs essentiels s'occupent à plein temps de suivre les problèmes, d'assurer la coordination et de surveiller la mise en œuvre. Les Inspecteurs constataient que les organisations mettaient en place certaines structures pour la gestion du projet, mais que la plupart n'avaient pas les ressources financières requises pour des équipes de projet à plein temps. Le coût de la gestion du projet, y compris celui des membres de l'équipe exclusivement voués à cette tâche, devrait être inclus dans l'estimation initiale des coûts d'investissement de la délocalisation.

86. Au HCR, le Haut-Commissaire adjoint avait toute autorité pour les délocalisations. Il dirigeait une équipe spéciale réunissant tous les responsables des divisions administratives et autres concernées, et une équipe pour la gestion du changement assurait le secrétariat de l'équipe spéciale. À la FAO, l'équipe du Département de l'administration et des finances gérait la mise en œuvre. À l'OMS, un comité de pilotage comprenant un Sous-Directeur général, divers responsables et le groupe chargé de l'administration générale, supervisait le processus. Au PAM, la responsabilité des opérations de délocalisation était confiée au bureau qui s'occupait de l'aide d'urgence et de l'appui sur le terrain, et il y avait aussi un comité de pilotage. Le processus de délocalisation au PAM a été suspendu au terme de la première étape, et l'incertitude se prolongeait quant à l'issue du processus. L'un des importants facteurs ayant contribué à cette incertitude était le remplacement de titulaires de postes clefs, d'où une appropriation du projet insuffisante au plus haut niveau.

87. Un plan global pour la délocalisation, avec une feuille de route et un calendrier précis, est indispensable pour assurer le succès. Il faut mettre en place une structure de gouvernance du projet avec des rôles et des responsabilités clairement définis, et établir des mécanismes précis et efficaces pour la communication et la présentation de rapports. En effet, si ces mécanismes ne sont pas suffisamment clairs pour tous les acteurs, les responsabilités sont mal définies et les risques s'accroissent en conséquence. L'application de la recommandation ci-après permettrait de gagner en efficacité.

Recommandation 9

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient mettre en place des équipes efficaces chargées de la gestion du projet avec un leadership fort au sommet, et préparer des plans détaillés pour la création de centres de services délocalisés.

C. La gestion de la transition

Planification des ressources institutionnelles

88. La clef d'une délocalisation réussie est une intégration sans discontinuité, et à cet égard les innovations technologiques ont un rôle crucial à jouer. La mise en œuvre d'un système de planification des ressources institutionnelles a été le principal facteur permettant la délocalisation de fonctions des organisations. La FAO notait ceci à propos des nouveaux systèmes de planification des ressources: «[ils] favorisent donc un nouveau modèle de fonctionnement grâce auquel la personne qui traite la demande n'a plus besoin d'être à proximité du décideur pour que le fonctionnement soit satisfaisant. L'opération, acheminée électroniquement, peut être tout aussi bien traitée à n'importe quel endroit. En conséquence, l'adoption de ces systèmes de planification des ressources a permis à l'organisation de rechercher des centres de traitement ... à faible coût dans le cadre de ses efforts d'accroissement de l'efficacité et de réduction des frais administratifs»²⁸.

89. L'adoption de systèmes de planification des ressources au HCR, à la FAO et à l'OMS a facilité le regroupement et le transfert de services vers des centres à distance. Toutefois, le processus d'introduction de ces systèmes de planification des ressources et de délocalisation a été organisé de manière différente, et avec un niveau de risque différent pour les organisations. Cette situation sera examinée de façon plus détaillée dans les sections qui suivent.

Approche par étapes ou Big Bang: comment combiner la délocalisation avec la mise en place de systèmes de planification des ressources institutionnelles

90. Il est indispensable d'évaluer et de prendre en compte avec soin les risques possibles lorsqu'on choisit une méthode pour transférer des fonctions vers des centres de services délocalisés. Les méthodes possibles sont l'approche par étapes ou la méthode dite du Big Bang. Dans l'approche par étapes, les tâches sont transférées et les opérations démarrent de manière organisée et progressive. Cette approche réduit les risques en permettant de tester et de valider d'abord les fonctions qui ne sont pas critiques, ce qui facilite le transfert des fonctions critiques par la suite avec moins de risques.

91. Dans l'approche du Big Bang, les tâches sont transférées et les opérations démarrent en même temps. Cette approche comporte un risque important pour le bon fonctionnement des opérations compte tenu de l'ampleur des tâches à entreprendre simultanément, en particulier si cela incombe à un personnel recruté récemment. Toutefois, cette approche est jugée moins coûteuse que l'approche par étapes parce que son exécution prend moins de temps et parce qu'elle exige une seule formation et une seule mise en place du système.

92. Le HCR, le PAM et la FAO ont choisi une approche par étapes pour délocaliser leurs opérations. Le HCR, par exemple, a procédé au transfert de la gestion des ressources humaines en passant des fonctions non critiques d'abord aux fonctions critiques ensuite. Le

²⁸ CL 131/18 Add.1, par. 16.

groupe chargé de l'administration du personnel a été transféré en premier, puis le groupe de l'indemnisation, et enfin le groupe des états de paie. Les états de paie ont été gérés et stabilisés dans le cadre du nouveau système de planification des ressources pendant une année au siège avant d'être transférés au centre de services délocalisés. Le PAM a prévu une mise en œuvre étalée sur trois ans de 2006 à 2009, les fonctions non critiques étant transférées dans la première étape et les fonctions plus critiques dans la seconde. Dans la première étape, le PAM a délocalisé le service d'assistance informatique, les achats non alimentaires, la gestion des fournisseurs et les voyages. Dans la seconde étape, il prévoyait de délocaliser la gestion des ressources humaines et les finances, mais le processus est suspendu ce jour.

93. Dans le cas de la FAO, toutes les fonctions relatives à la gestion des ressources humaines, aux voyages et à l'assistance informatique ont progressivement quitté le siège au cours du premier semestre de 2008. Au cours du second semestre, il était prévu que le traitement des comptes créditeurs, la facturation et la gestion des fournisseurs seraient délocalisés²⁹. La FAO a retenu cette approche par étapes pour trois grandes raisons: contraintes liées aux systèmes et aux processus, besoins en matière d'infrastructures et de formation, et nécessité de minimiser les effets négatifs sur le personnel³⁰.

94. Même si procéder par étapes peut être considéré comme une sage approche de la gestion des risques, des organisations peuvent être tentées par l'option du Big Bang. Dans ce cas, l'expérience acquise et les leçons apprises ailleurs leur indiquent qu'elles doivent formuler des plans globaux, effectuer des évaluations des risques et préparer toutes les mesures d'accompagnement nécessaires, y compris des plans de rechange au cas où le scénario tournerait à la catastrophe.

95. Une autre question se posait pour le transfert des fonctions: celles-ci devraient-elles être réorganisées avant d'être délocalisées? Il est clair que les organisations devraient rationaliser et informatiser leurs opérations dans toute la mesure possible et créer un système de documentation électronique. Pour ce qui est de la réorganisation, il serait certainement préférable que les tâches soient réorganisées et que les opérations soient stabilisées avant de démarrer effectivement les activités une fois celles-ci délocalisées. En effet, si les processus sont réorganisés à l'occasion de la délocalisation mais qu'ils deviennent opérationnels au moment du démarrage du centre à distance, il pourra y avoir des risques et de multiples problèmes si les systèmes ne sont pas suffisamment stables au moment du démarrage. Le lancement simultané de fonctions délocalisées et d'un système de planification des ressources, comme dans le cas de l'OMS examiné ci-après, illustre bien les risques inhérents à cette approche.

96. Si la méthode du Big Bang inclut l'introduction d'un nouveau système, le risque sera plus grand puisque les problèmes inhérents à la délocalisation et ceux propres au nouveau système pourront se cumuler. En outre, l'introduction d'un nouveau système avec un personnel inexpérimenté recruté récemment risque d'aggraver les problèmes de la transition. Les systèmes de planification des ressources institutionnelles exigent des organisations qu'elles rationalisent et/ou réorganisent leurs opérations et transfèrent de très nombreux dossiers administratifs de l'ancien système vers le nouveau. Cette migration est complexe et difficile, en particulier lorsque l'organisation est fortement présente sur le terrain. On sait par expérience que l'essai, la migration et la stabilisation du système de planification des ressources doivent être achevés avant que les opérations soient délocalisées. La FAO et le HCR ont procédé ainsi, et quand leurs centres à distance ont

²⁹ FC 123/16, p. 1, par. 1 et 7.

³⁰ CL 131/18, par. 92 à 106.

commencé à fonctionner il y a eu moins de problèmes avec le système de planification des ressources.

Le cas de l’OMS et ses enseignements

97. L’OMS a retenu pour l’option du Big Bang, et elle a lancé l’application du système de planification des ressources et son centre de services délocalisés pour le siège et la région du Pacifique occidental le même jour, le 1^{er} juillet 2008, à Kuala Lumpur. Ce lancement simultané des opérations délocalisées et du système de planification des ressources représentait véritablement un risque.

98. Dans son rapport de mai 2008, le Commissaire aux comptes a très bien rendu compte des problèmes du centre de services délocalisés avant son entrée en activité³¹. Il citait notamment l’absence d’essais d’acceptation des solutions sur l’utilisateur; l’absence de fonctionnement en parallèle des modules; l’absence de tests pour les scénarios d’intégration de bout en bout; l’absence d’essais de planification des capacités; l’absence d’analyse des besoins de formation et d’un plan formalisé de transfert des connaissances; la persistance de problèmes pour la conversion des données; et l’absence de validation formelle de l’intégrité des données et d’un système formalisé de gestion de la sécurité des informations. Sur la base de ces constatations, le Commissaire aux comptes a formulé plusieurs recommandations, préconisant notamment des essais complets pour confirmer la stabilité du système avant que le centre de services délocalisés puisse démarrer ses activités.

99. Les Inspecteurs ont constaté que l’OMS avait été confrontée à des problèmes et à des défis importants pour lancer simultanément ses opérations délocalisées et son système de planification des ressources, et que l’efficacité et l’efficacités des services fournis en avaient pâti. Il y avait eu aussi des problèmes avec la bande passante. Le personnel avait eu d’énormes problèmes pour traiter les opérations et celles-ci avaient souffert d’importants retards. Le responsable du centre de services a résumé ces problèmes comme suit dans son rapport et lors des entretiens³²:

- Systèmes instables;
- Bogues des systèmes dans tous les domaines fonctionnels (états de paie, ressources humaines, achats et comptes créditeurs);
- Problèmes de conversion des anciennes données;
- Formation et transfert de connaissances insuffisants dans certains domaines;
- Connaissance insuffisante des tâches par le personnel, pour la plupart recruté récemment.

100. La planification, l’évaluation des risques et l’estimation de l’ampleur des problèmes et des facteurs d’atténuation des risques laissaient à désirer. Le système n’avait pas été stabilisé, les processus opérationnels étaient immatures et les essais étaient insuffisants. Globalement, le centre n’était pas prêt à fonctionner le jour où il est entré en activité. Les Inspecteurs reconnaissent que la direction et le personnel du centre ont fait d’énormes efforts pour améliorer la situation. Certains fonctionnaires ont déclaré que durant la transition, ils avaient eu l’impression de combattre un incendie. Même si la situation s’est

³¹ Rapport du Commissaire aux comptes à l’Assemblée de la santé, OMS, A61/23, par. 79 à 123.

³² OMS, rapport sur le Centre mondial de services, 2008.

nettement améliorée au fil des mois depuis que le centre fonctionne, on en est encore au stade de la transition. Le système n'est pas encore parfaitement stable et il y a toujours des problèmes et des retards dans les opérations.

101. Pour améliorer plus rapidement la situation, les responsables de l'OMS devraient recenser l'ensemble des difficultés et évaluer la situation actuelle de manière objective et transparente, afin de mieux cerner les problèmes et d'y apporter des réponses dans un délai déterminé. Il pourrait aussi être envisagé de faire appel à des experts extérieurs.

102. Les constatations des responsables de l'OMS³³ et les entretiens des Inspecteurs avec les fonctionnaires confirmaient, sur la base des enseignements tirés, qu'il fallait prendre les mesures suivantes avant d'autoriser un centre de services délocalisés à entrer en activité:

- Assurer la stabilité et la prévisibilité du système de planification des ressources dans toutes les fonctions clefs;
- Assurer de manière adéquate des tests d'intégration de bout en bout et la formation de tous les utilisateurs;
- Assurer une dotation en personnel adaptée aux fonctions, tant en termes d'effectifs que de compétences;
- Assurer le transfert des connaissances ainsi qu'une formation renforcée pour le personnel du centre de services délocalisés;
- Veiller à ce que les anciennes données soient nettoyées et converties dans le nouveau système;
- Vérifier, éventuellement avec l'aide d'experts indépendants, dans quelle mesure le système et le centre de services sont prêts à fonctionner.

L'application de la recommandation ci-après permettrait de gagner en efficacité.

Recommandation 10

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient s'assurer que le système de planification des ressources institutionnelles et le centre de services délocalisés sont prêts avant d'entrer en activité. À cet effet, il devrait être procédé aux essais appropriés; et il devrait être assuré la dotation en effectifs, les capacités en termes d'infrastructures et la formation renforcée qui sont nécessaires.

D. Gouvernance

103. Deux modèles différents sont apparus pour la gouvernance des centres de services délocalisés au sein du système des Nations Unies. Alors que les centres de services délocalisés du HCR et de la FAO sont traités comme une extension du siège, à l'OMS le centre est indépendant (autonome), du point de vue opérationnel, de la structure de direction du siège ainsi que des bureaux régionaux et bureaux de pays.

³³ Ibid., p. 29.

104. Au HCR et à la FAO, les responsables des fonctions sont restés au siège et la hiérarchie fonctionnelle reste la même qu'avant la délocalisation. Dans ce modèle, la responsabilité reste dévolue au siège. Les responsables des fonctions au siège exercent leur responsabilité et leur supervision par voie électronique, courriels, mémorandums et lettres, téléphone et téléconférence. Les unités administratives des centres de services délocalisés, si elles continuent fonctionnellement à dépendre directement des autorités au siège, dépendent en termes administratifs du chef du centre. Ce chef n'a ni autorité fonctionnelle ni responsabilité concernant les services et le personnel, mais est chargé de tâches administratives telles que représentation, entretien du centre, et gestion des congés et des absences.

105. Le HCR, pour faciliter le processus de transition vers le centre de services délocalisés, a nommé un directeur exclusivement chargé du centre pendant un an. À l'issue de la période de transition, le chef du Centre mondial d'apprentissage (niveau D-1) a été chargé de diriger le centre. Les fonctions du Centre mondial d'apprentissage et du Service de la gestion de la chaîne d'approvisionnement sont entièrement transférées au centre de services délocalisés. À la FAO, le chef du centre de services délocalisés (niveau D-1), qui supervise les opérations du centre pour trois fuseaux horaires, est resté à Rome, mais un fonctionnaire de la classe P-5 dirige le principal centre de services délocalisés à Budapest. Dans le cas de l'OMS, les autorités ont établi un centre de services délocalisés autonome avec un directeur (niveau D-2) qui en est exclusivement chargé. Elles ont institué les principes suivants pour le fonctionnement du centre:

- Appropriation partagée du centre entre régions, pays et siège;
- Indépendance et responsabilisation opérationnelles;
- Gestion du centre dans le cadre d'accords de services clairement définis;
- Totale transparence des coûts, des ressources et des résultats du centre.

106. À l'OMS, si l'élaboration des politiques reste dévolue au siège, l'exécution des fonctions relève de la responsabilité du chef du centre de services. Dans ce modèle, les unités administratives sont placées sous l'autorité, en termes administratifs et fonctionnels, du chef du centre. Ainsi, la responsabilité de la fourniture et de la qualité des services incombe au centre de services et au chef sous l'autorité duquel il est placé. Le chef du centre relève fonctionnellement du Sous-Directeur général du Groupe de l'administration générale, auquel il rend compte des résultats et des réalisations du centre. Toutefois, les questions concernant le centre sont régulièrement examinées dans le cadre des réunions des directeurs, de l'administration et des mécanismes de financement.

107. Au fur et à mesure que les modèles de centres de services seront concrètement testés au fil des années, on verra mieux leurs avantages et leurs inconvénients relatifs. Toutefois, lorsque les responsables fonctionnels restent basés au siège, il y a une double chaîne hiérarchique qui peut rendre difficile la communication entre le responsable fonctionnel et le personnel placé sous sa supervision. Cette situation risque de compliquer la gestion, la coordination et l'intégration des services fournis, au détriment des responsabilités et de l'efficacité des opérations. Les Inspecteurs estiment que quand le centre de services délocalisés couvre un grand nombre de tâches et un important volume d'opérations (une «masse critique»), il serait plus judicieux de le rendre autonome, avec une entière délégation de fonctions. Cela permettrait au chef du centre et aux responsables des fonctions relevant du centre d'être informés des problèmes sans délai et d'y répondre rapidement et en étroite concertation.

108. L'établissement d'accords de services entre les centres de services et les utilisateurs des services, y compris les unités administratives et les bureaux du siège, est un élément important de la gouvernance. Ces accords permettent de clarifier les chaînes d'autorité et de responsabilité; de créer une notion commune des besoins en matière de services; et de fournir un cadre pour mesurer et améliorer la prestation de services. Malheureusement, l'OMS est la seule organisation qui ait progressé en matière d'accords de services pour faire fonctionner son centre de services délocalisés.

109. Indépendamment du modèle de centre de services que les organisations adoptent, l'essentiel est de mettre en place une structure de responsabilité rationnelle et dûment validée, avec une délégation d'autorité claire et des mécanismes efficaces pour le suivi et la présentation de rapports. Même si les organisations ont dans la pratique des chaînes d'autorité et de responsabilité plus ou moins établies, il faut perfectionner et mieux justifier ces structures, avec une responsabilisation claire pour la fourniture et la qualité des services et avec des mécanismes d'évaluation et de suivi des résultats. Cette structure de responsabilité devrait être intégrée dans les instruments administratifs et les délégations d'autorité individuelles, et renforcée par des accords de services fonctionnels clairs. L'application de la recommandation ci-après permettrait de gagner en efficacité.

Recommandation 11

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient veiller à ce que la structure de responsabilité pour les centres de services délocalisés soit établie et évaluée avec soin, avec l'élaboration d'accords de services et une délégation d'autorité clairement définie, et à ce que cette structure soit intégrée dans les instruments de politique administrative.

E. Recrutement de personnel local, formation et transfert de connaissances

Recrutement

110. Le recrutement en grand nombre d'employés locaux pour faire démarrer les centres de services délocalisés est un important défi. Le HCR et l'OMS ont l'un et l'autre fait appel pour une partie du processus à une agence de recrutement locale, par exemple pour l'affichage initial des offres d'emploi et la sélection préalable des candidats, tandis que la FAO a elle-même assuré l'ensemble du processus. Selon les fonctionnaires de l'OMS, le recours aux services d'une agence avait permis de trouver en peu de temps un grand nombre de personnes remplissant les conditions requises.

111. Le HCR et la FAO avaient rencontré des difficultés imprévues pour recruter sur le marché du travail à Budapest, à cause des différences avec le secteur privé en termes de barème des salaires, de prestations et de perspectives de carrière. Ces deux organisations ont aussi dû recruter des diplômés pour des postes de la catégorie des services généraux afin que les titulaires aient les connaissances linguistiques requises. Cela a posé un problème au HCR, car il n'y avait ainsi plus de différence de qualifications entre les agents des services généraux recrutés sur place et les administrateurs recrutés sur le plan national. Dans le cas de la FAO, le recrutement a démarré très lentement à cause de la forte concurrence sur le marché du travail. En général, la FAO proposait pour les mêmes emplois des niveaux de recrutement inférieurs à ceux que proposait le HCR. Au total, plus de 20 candidats ont

refusé la proposition d'embauche de la FAO, et une personne a démissionné au bout de quelques semaines. La situation s'est néanmoins améliorée en mai 2008 quand la CFPI a approuvé un relèvement de 25 % du barème des traitements des agents des services généraux recrutés sur place³⁴.

Transfert de connaissances

112. En règle générale, c'est le personnel qui détient le savoir-faire institutionnel, mais ce savoir-faire n'est pas diffusé comme il le faudrait au sein des organisations. Il est donc important de bien définir et valider le savoir-faire institutionnel requis pour assurer le transfert de connaissances nécessaire pour une délocalisation réussie. Lorsqu'il y a une restructuration des processus ou l'introduction d'un système de planification des ressources institutionnelles avec l'aide d'une société privée, il est indispensable d'assurer le transfert de connaissances voulu entre cette société et les services opérationnels concernés de l'organisation.

113. Une délocalisation exige d'importants efforts de formation pour transférer quantité de connaissances en un bref laps de temps. Souvent, il était demandé à des fonctionnaires du siège dont les postes allaient être délocalisés de former les futurs titulaires de ces postes. Dans toutes les organisations, il était indispensable pour une délocalisation réussie vers des centres à distance que les fonctionnaires concernés soient prêts à former leurs successeurs, souvent dans des circonstances personnelles difficiles. Ce transfert de connaissances passe parfois par un apprentissage par l'observation pour les services critiques durant la période de transition. Au HCR, par exemple, les administrateurs recrutés sur le plan national ont observé le travail de trois fonctionnaires des finances détachés temporairement à Budapest pour un an ou deux.

114. Durant les entretiens, il a souvent été fait allusion aux problèmes qui se posaient entre les services d'assistance, les responsables des fonctions et les intégrateurs du système pour maîtriser les difficultés. En général, les services informatiques étaient associés tardivement au processus de délocalisation et à la mise en œuvre de solutions en raison de leur importante charge de travail courante. Cela posait des problèmes par la suite quand ces services informatiques devaient assumer leurs fonctions dans le nouveau système. Ces questions devraient être dûment prises en compte lors de la planification et de l'exécution des projets de délocalisation.

Formation

115. La nécessité d'une formation adéquate et en temps voulu pour assurer un transfert optimal des connaissances était l'un des enseignements le plus souvent cité des opérations de délocalisation déjà effectuées. Toutes les organisations considéraient que la formation aurait pu être meilleure. Le HCR et la FAO ont procédé à la transition par étapes et ont assuré un minimum de formation à l'avance, puis une formation intensive en cours d'emploi. La FAO avait dépêché des formateurs à Budapest mais pour des périodes de durée limitée en raison de ses problèmes de financement, d'où une formation fragmentée. Il était

³⁴ FC 123/16, p. 4, par. 12.

jugé très important d'organiser bien à l'avance le recrutement et la formation, et de mettre à disposition les ressources financières nécessaires.

116. À l'OMS, en raison du lancement simultané du système de planification des ressources et du centre de services délocalisés, les besoins de formation étaient plus complexes et plus impératifs. Durant la transition, le personnel clef qui aurait dû assurer l'interface entre l'organisation et l'intégrateur du système (une société privée) et régler les problèmes grâce à son savoir-faire global avait quitté l'organisation ou avait été redéployé dans d'autres fonctions au siège. Le personnel recruté récemment dans le centre de services délocalisés manquait d'expérience et ne connaissait pas bien les règles et les procédures de l'organisation et le mode de fonctionnement de l'ancien système. Il avait été formé à l'utilisation d'un nouveau système qui n'avait pas été suffisamment testé et stabilisé.

117. En cas de problèmes, il était souvent difficile de savoir à qui ou à quoi les imputer, et d'établir par exemple s'il s'agissait d'un problème de système ou d'informatique, ou d'un problème de savoir-faire. Les personnes recrutées récemment n'étaient pas suffisamment formées à tous les scénarios d'application des fonctions, y compris pour le fonctionnement en parallèle. Cette formation et cette expérience insuffisantes signifiaient que le personnel du centre de services ne maîtrisait pas entièrement les processus d'exécution des tâches durant les premiers mois d'activité. Si l'on ajoutait à cela la stabilité insuffisante du système, les services fournis étaient jugés insatisfaisants et il apparaissait qu'une entreprise aussi complexe et simultanée ne fonctionnait pas bien.

118. Avant la délocalisation, il fallait établir un plan formalisé de formation fondé sur l'analyse et la définition des besoins, et comportant une analyse des compétences requises et des insuffisances à cet égard. Cette formation concernait non seulement le personnel administratif, mais aussi les utilisateurs finals et tous les autres personnels qui seraient affectés par le système et les processus nouveaux. Il devrait aussi être établi des manuels sur papier et sous forme électronique et facilement accessibles et utilisables et couvrant chaque domaine d'application de la recommandation ci-après permettrait de gagner en efficacité.

Recommandation 12

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient mettre en place des plans efficaces pour le transfert des connaissances et pour la formation afin de faciliter la transition vers les centres de services délocalisés. Les plans de formation devraient être fondés sur l'évaluation et la définition des besoins de formation.

F. Planification en matière de sécurité, de continuité opérationnelle et de reprise après sinistre

119. La sécurité du personnel et des installations des organisations dans les sites délocalisés est une question particulièrement sensible. Selon les responsables interrogés durant les entretiens, la sécurité de base était assurée; mais il n'y avait guère d'éléments attestant que les normes minimales de sécurité opérationnelle (MOSS) étaient pleinement appliquées. En général, la bonne application de ces normes était difficile faute de ressources financières.

120. Des plans pour la continuité opérationnelle et pour la reprise après sinistre, comportant une stratégie de sortie, devaient être prêts avant l'entrée en activité du centre de services délocalisés. Il fallait des plans de rechange en cas de scénario catastrophe, par exemple si le système d'opérations ne fonctionnait pas après le démarrage. Sauf à l'OMS, il ne semblait

guère avoir été prévu de plan formalisé pour la continuité opérationnelle et la reprise après sinistre avant l'entrée en activité des centres à distance.

121. Compte tenu de la quantité et de la nature critique des informations qui transitent par les centres de services délocalisés, il fallait une politique en matière de sécurité des informations et un système de gestion de la sécurité qui permettent de protéger les informations et les systèmes d'information contre tout accès sans autorisation, divulgation, dérangement, modification ou destruction. Le coût des dispositions prévues pour la sécurité, la continuité opérationnelle et la reprise après sinistre devrait être pris en compte dans l'analyse des coûts et des avantages et dans les besoins de financement pour la délocalisation. L'application de la recommandation ci-après permettrait de gagner en efficacité.

Recommandation 13

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient faire en sorte que la sécurité du personnel et des installations soit assurée; que la sécurité des informations soit assurée; et que des plans pour la continuité opérationnelle et la reprise après sinistre, y compris une stratégie de sortie, soient préparés pour les centres de services délocalisés avant que ceux-ci entrent en activité.

V. SUIVI ET ETABLISSEMENT DE RAPPORTS

122. Le suivi des résultats et l'établissement de rapports sont indispensables dans les centres de services délocalisés pour mesurer les gains en termes de coûts et d'efficacité, les deux arguments invoqués pour justifier d'aussi importants changements organisationnels. Un suivi efficace exige l'établissement d'indicateurs de référence et d'indicateurs de résultats afin de pouvoir mesurer ces derniers.

Qualité des services

123. Dans les cas de délocalisation considérés, les organisations voulaient toutes améliorer les services. Mais aucune d'elles n'avait établi ni validé d'indicateurs de la qualité des services existants pouvant servir de référence avant l'opération de délocalisation. Il n'avait encore été établi aucun rapport démontrant l'amélioration de la qualité des services et de la satisfaction des clients par rapport à la situation antérieure.

124. Dans le cadre du système de suivi des résultats des délocalisations, les organisations devraient établir pour chaque service fourni, et avant la délocalisation, des accords de services fixant des indicateurs de résultats et des objectifs et incorporant une composante qualitative. En outre, il faudrait recourir à des enquêtes pour évaluer l'évolution du taux de satisfaction concernant les services. L'OMS était la seule organisation disposant d'un accord de services formalisé avant le lancement de son centre de services délocalisés. Toutefois, la mise en œuvre n'avait débuté qu'au début de 2009 en raison de la nécessité de stabiliser durablement le système.

Économies de coûts

125. Les organisations citaient les économies de coûts comme justification essentielle des centres de services délocalisés. Cependant, aucune d'elles n'avait mesuré ni fait connaître les progrès obtenus à cet égard jusqu'à présent. Les Inspecteurs relevaient que les opérations de délocalisation entraînaient des dépenses imprévues qui pouvaient aboutir à des dépassements de coûts par rapport aux estimations initiales. En raison d'imprévus tels

que la nécessité de dépannages ou d'une coordination et d'une formation plus poussées, les frais de voyage et autres frais généraux semblaient en augmentation.

126. On constate aussi une tendance dans la pratique à recruter davantage de personnel que prévu initialement. Les organisations n'ont ni suivi ni validation des modifications de la dotation en effectifs dues à la délocalisation, telles que cessations de service, recrutements et redéploiements, qui soient établis clairement et d'une manière comparative. Cette situation ne permet pas d'établir l'effet global de la délocalisation sur la dotation en effectifs et sur les coûts de personnel. En outre, les redéploiements majorent les coûts globaux en réduisant les taux de vacance de poste.

127. Certains fonctionnaires émettaient des doutes quant à de réelles économies de coûts. Selon d'autres, il était difficile de mesurer les économies de coûts, parce que la délocalisation avait coïncidé avec d'autres mutations structurelles telles que regroupements de services, lancement d'un système de planification des ressources et expansion de services. De telles circonstances peuvent effectivement rendre le calcul plus difficile, mais pas pour autant impossible. La majorité des fonctionnaires admettaient la nécessité de mesurer les économies de coûts et d'en rendre périodiquement compte pour démontrer les progrès réalisés et pour suivre et contrôler les coûts, mais selon eux il était trop tôt pour présenter des rapports parce que la délocalisation n'en était encore qu'à ses débuts. Toutefois, les autorités n'avaient ni établi de méthode ou de mécanisme ni assigné de responsabilité à cet effet à une unité administrative au sein des organisations.

128. Les Inspecteurs soulignent qu'en l'absence de suivi et d'établissement de rapports concernant la réalisation des objectifs, les avantages et/ou la valeur ajoutée procurés par les centres de services délocalisés resteraient toujours en question. Il fallait donc établir des mécanismes de suivi appropriés et faire périodiquement rapport sur les économies de coûts, la qualité des services et les résultats opérationnels des centres de services délocalisés, sur le plan interne aux hauts responsables et sur le plan externe aux organes directeurs.

Rôle de supervision des organes directeurs

129. Compte tenu de ce qu'impliquent les délocalisations en termes de stratégies, il est impératif que les organes directeurs des organisations exercent leur rôle de supervision. La question de l'application des politiques de délocalisation et des progrès vers la réalisation des objectifs correspondants devrait être inscrite à l'ordre du jour des réunions des organes directeurs. À cet effet, les chefs de secrétariat devraient rendre compte périodiquement de ces activités. Les organisations devraient aussi procéder à des évaluations périodiques des centres de services délocalisés et rendre compte des résultats à leurs organes directeurs. L'application des recommandations ci-après permettrait de gagner en efficacité.

Recommandation 14

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient établir des mécanismes de suivi et de rapport périodiques pour les centres de services délocalisés, afin de montrer les progrès effectués vers la réalisation des objectifs, y compris les économies de coûts et l'amélioration de la qualité des services. Il devrait être fait rapport périodiquement à ce sujet, sur le plan interne aux hauts responsables et sur le plan externe aux organes directeurs.

Recommandation 15

Les organes directeurs des organismes des Nations Unies devraient exercer leur rôle de supervision concernant les activités de délocalisation, y compris pour la mise en œuvre des politiques, l'évaluation des résultats et la mesure des progrès vers la réalisation des objectifs.

VI. COOPÉRATION INTERINSTITUTIONS

130. Les organismes des Nations Unies devraient établir les enseignements à tirer des opérations de délocalisation en cours, et mettre en commun ces enseignements. Toute organisation qui envisage une délocalisation devrait mettre à profit l'expérience des autres organisations et étudier toutes les possibilités, y compris le transfert d'activités vers des centres déjà établis par d'autres organisations. Cela représente une solution efficace quand la délocalisation d'un service isolé est envisagée. Les organisations relativement petites et celles qui envisagent de délocaliser des fonctions individuelles, en particulier, devraient tirer parti des centres à distance existants au lieu de créer un centre supplémentaire.

131. Dans le système des Nations Unies, la délocalisation d'activités s'est faite de manière ponctuelle et au coup par coup, comme le montre l'annexe I du présent rapport. Les Inspecteurs tiennent à souligner qu'une stratégie de délocalisation à l'échelle du système, avec la mise en place de centres de services communs délocalisés interinstitutions, serait plus judicieuse sur le plan stratégique et opérationnel. En 2007, le Comité de haut niveau sur la gestion et le CCS ont proposé un plan d'action pour l'harmonisation et la réforme des pratiques de fonctionnement dans le système des Nations Unies³⁵. Il était notamment proposé pour les services communs d'étudier la faisabilité, avec l'élaboration d'un scénario, de créer au niveau régional des centres de services communs interinstitutions, implantés dans des sites à bas coûts. Les avantages potentiels suivants ont été cités³⁶:

- Des gains d'efficience importants en comparaison avec les services actuellement fournis par les organisations à titre individuel;
- Une incitation à une harmonisation plus poussée des pratiques de fonctionnement;
- Une base économique valable pour fournir des services administratifs interinstitutions en général;
- Une option intéressante pour la fourniture de services administratifs aux bureaux de pays de l'initiative Unité d'action des Nations Unies.

132. Il est dit dans le document du Comité de haut niveau sur la gestion que beaucoup d'organisations cherchent activement à réduire les coûts unitaires des services administratifs en transférant ceux-ci vers des pays à bas coûts. Mais une délocalisation individuelle par chaque organisation de ses services administratifs ne prend pas en compte le fait qu'il pourrait être obtenu des économies plus grandes en offrant ces services à plusieurs institutions³⁷. En septembre 2008, le Comité de haut niveau sur la gestion a proposé le financement d'une étude de faisabilité sur des centres de services communs interinstitutions³⁸.

³⁵ CEB/2007/HLCM/16 et CEB/2007/HLCM/16/Add.1.

³⁶ CEB/2007/HLCM/16/Add.1, p. 56, par. 1.

³⁷ Ibid., par. 4.

³⁸ CEB/2008/HLCM/10, p. 32.

133. Les Inspecteurs ont évoqué la question de ces centres au cours des entretiens pour le présent rapport. Si le concept était appuyé, en principe, par de nombreux interlocuteurs afin d'améliorer le rapport coût-efficacité, il soulevait diverses questions, notamment:

- Les différences considérables dans le détail des règles et des règlements administratifs d'une organisation à une autre;
- Les différences dans les plates-formes TIC et dans les systèmes informatiques;
- La réticence à abandonner le contrôle, en particulier s'agissant de la qualité des services.

134. Nonobstant ces obstacles, des efforts de coopération et d'harmonisation entre les organisations, renforcés par les progrès technologiques, peuvent et doivent permettre de surmonter les problèmes. L'initiative Unité d'action des Nations Unies devrait être appliquée quand cela était économiquement faisable. À l'heure actuelle, dans le système des Nations Unies, plusieurs initiatives en vue d'une harmonisation étaient engagées dans divers domaines administratifs tels que règlements financiers, comptabilité, planification des ressources institutionnelles et achats. Ces initiatives devraient aboutir à une coopération interinstitutions renforcée pour la fourniture de services administratifs.

135. Les Inspecteurs pensent qu'il est possible d'établir des centres de services communs interinstitutions, qui bénéficieraient d'économies d'échelle plus importantes grâce au plus grand volume d'activité et procureraient des économies de coûts plus grandes. On peut penser que les organisations qui ont établi des centres séparés et parfois dans le même lieu, comme le HCR et la FAO à Budapest, se sont privées des gains de productivité potentiels qu'aurait procurés un regroupement des opérations, y compris l'établissement d'un centre de services interinstitutions. Selon les Inspecteurs, l'initiative du Comité de haut niveau sur la gestion permet d'avancer dans cette voie, et le système de réseaux du CCS permettra le développement de centres de services communs interinstitutions et la mise en commun systématique des expériences de délocalisation, et offrira un cadre commun pour trouver les moyens d'éliminer bon nombre des obstacles possibles.

136. Les Inspecteurs suggèrent que sur la base du présent rapport, et aussi des résultats de l'étude de faisabilité prévue par le Comité de haut niveau sur la gestion, le CCS examine et engage, par l'intermédiaire du Comité, l'élaboration d'une politique générale en matière de délocalisation qui sera soumise, pour examen et approbation, aux organisations qui envisagent une telle démarche. Le CCS devrait concevoir un plan d'action stratégique tenant compte des intentions de délocalisation de tous les organismes des Nations Unies. On devra tenir compte, pour élaborer la politique et la stratégie, des recommandations figurant dans le présent rapport et rechercher une meilleure efficacité grâce à l'action concertée de toutes les organisations qui envisagent des délocalisations.

137. Si une action commune est décidée, les recommandations du présent rapport devraient être prises en considération à l'échelle du système des Nations Unies, et non pas dans l'optique des organisations prises individuellement. Pour faciliter le processus, les États Membres et les donateurs devraient plus volontiers financer les activités interinstitutions et encourager les responsables à passer des accords avec d'autres organismes, dans un souci d'efficacité.

138. Indépendamment de la décision qui pourra être prise sur une politique générale et un éventuel projet commun de délocalisation, avant toute décision finale chaque projet de délocalisation envisagé par une organisation devrait être soumis au groupe de travail pertinent du Comité de haut niveau sur la gestion afin de bénéficier de la sagesse collective,

des enseignements tirés et de l'expérience des autres organisations. L'occasion serait ainsi offerte de réfléchir à la possibilité d'initiatives interinstitutions. En outre, pour planifier le projet le dialogue interinstitutions serait un apport considérable, en particulier pour déterminer à un stade précoce les problèmes et les risques potentiels ainsi que les solutions possibles, et pour mieux évaluer les coûts. Le CCS devrait inviter les organisations à soumettre au groupe de travail du Comité de haut niveau sur la gestion tous leurs projets et leurs plans de délocalisation avant de prendre leur décision finale. L'application des recommandations ci-après permettrait de gagner en efficacité.

Recommandation 16

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient coordonner leurs projets de délocalisation afin d'optimiser les gains d'efficacité en coopération avec les autres organisations. Avant de délocaliser, ils devraient étudier toutes les possibilités, y compris le transfert d'activités vers des centres de services délocalisés existants et la mise en place de centres de services communs. À cet effet, ils devraient soumettre leurs plans et projets de délocalisation aux réunions du groupe de travail pertinent du Comité de haut niveau sur la gestion, pour examen et discussion.

Recommandation 17

Le CCS devrait faciliter, par l'intermédiaire du Comité de haut niveau sur la gestion, la mise en commun systématique des expériences, des enseignements et des éventuels projets de délocalisation, et mener à bien la réflexion sur l'établissement de centres de services communs interinstitutions.

Recommandation 18

Le CCS devrait, par l'intermédiaire du Comité de haut niveau sur la gestion, examiner et engager l'élaboration d'une politique générale de délocalisation commune/conjointe en vue de gagner en efficacité grâce à des processus d'élaboration des projets et de prise de décisions en commun.

Annexe I

**LA DÉLOCALISATION AU SEIN DES ORGANISMES
DES NATIONS UNIES**

Entité	Activités	Lieu	Date du transfert
A. Délocalisation			
Nations Unies	Département de la sûreté et Bureau de la logistique de sécurité	É.A.U.	Mai 2005
<i>Fonds et programmes des Nations Unies</i>			
PNUD	Service de l'administration du personnel: <ul style="list-style-type: none"> • Système global d'états de paie • Prestations dues au personnel • Centre de services aux administrateurs auxiliaires 	Danemark	2004 2003 2001
	Bureau d'appui aux achats	Danemark	2004, 2007
FNUAP	Service des achats	Danemark	Janvier 2005
UNICEF	Emballage en jeux et entrepôts	Chine	Mars 2008
PAM	Service d'assistance informatique	Inde	Janvier 2007
	Gestion des fournisseurs et voyages	Inde	Juin 2007
	Achats non alimentaires	É.A.U.	Avril 2007
HCR	Centre mondial de services (Centre de services délocalisés): <ul style="list-style-type: none"> • Ressources humaines, finances, états de paie et gestion des approvisionnements • Centre mondial d'apprentissage • Soutien à l'infrastructure informatique 	Hongrie	2008 2009 2007/08
	Service d'assistance mondial	Malaisie	2007/08
	Appui des bureaux extérieurs	Malaisie Hongrie Panama	2007/08
	Groupe des télécommunications	É.A.U.	2007/08
	Appui régional pour les systèmes d'enregistrement des réfugiés	Malaisie Afrique du Sud	2007/08

Entité	Activités	Lieu	Date du transfert
<i>Institutions spécialisées du système des Nations Unies et AIEA</i>			
FAO	Centre de développement et d'appui du système de délocalisation: <ul style="list-style-type: none"> • Développement et appui des systèmes d'information • Gestion des comptes utilisateurs 	Thaïlande	Sept. 2005
	Centre des services communs (délocalisés): répartition des fonctions d'appui aux opérations à l'échelle mondiale en trois fuseaux horaires, chacun desservi par un centre de traitement spécifique: <p>Zone 1: Amérique du Nord, Amérique centrale, Amérique du Sud</p> <p>Zone 2: Europe, Afrique et Proche-Orient</p> <p>Zone 3: Asie et Extrême-Orient</p>	Chili	Nov. 2007
		Hongrie	Janvier 2008
		Thaïlande	Nov. 2007
	Fonctions couvertes par chaque centre de traitement: <ul style="list-style-type: none"> • Ressources humaines, voyages et autres fonctions d'appui • Comptes créditeurs et certaines opérations d'achat 		Nov. 2007 à mi-2008 Fin 2008 et début 2009
OMS	Centre mondial de services (délocalisés) – fonctions administratives, y compris: <ul style="list-style-type: none"> • Ressources humaines, états de paie, finances, comptes créditeurs, comptes de dépenses, achats, certaines fonctions informatiques 	Malaisie	2008
AIEA	Hébergement d'infrastructures pour la reprise après sinistre	Suisse	Déc. 2007
B. Externalisation			
Nations Unies	Développement de logiciels: <ul style="list-style-type: none"> • Conversion dans IMIS des fonctions finances et autres à une plate-forme Web • Gestion des relations avec clients 	Inde	2003-2005
		Thaïlande	Juillet 2007
<i>Fonds et programmes des Nations Unies</i>			
PNUD	Services d'appui au développement du Web	Inde	2007
FNUAP	Service d'assistance Atlas Tier 2	Inde	Janvier 2004
	Gestion des fournisseurs	Inde	2008/09

Entité	Activités	Lieu	Date du transfert
UNICEF	Opérations de transit	Danemark	2006
	Inspection avant livraison	Royaume-Uni	Nov. 2007
PAM	Appui des applications pour WINGS	n.d.	n.d.
HCR	Développement d'applications	Inde	2007
	Chaîne d'approvisionnement pour l'informatique et les télécommunications	Danemark	2006, 2007
	Services de satellite	États-Unis	2007
<i>Institutions spécialisées du système des Nations Unies et AIEA</i>			
OIT	Hébergement d'infrastructures, administration et appui pour les applications du système de planification des ressources institutionnelles	Pays-Bas	Déc. 2004
	Traitement des remboursements de l'impôt sur le revenu payé par les fonctionnaires américains	Autriche	Janvier 2007
UPU	Location d'une plate-forme pour la formation en ligne pour l'Administration postale tunisienne	Tunisie	Avril 2004
	Traitement, impression et expédition de la version espagnole des documents	Uruguay	Années 70/80
OMS	Gestion des investissements et comptabilité y relative	Royaume-Uni	n.d.
	Travaux de photocopie	Irlande	n.d.
	Certaines tâches informatiques	n.d.	n.d.
AIEA	Développement d'applications et appui	Inde	2005
	Gestion d'une base de données, et publication et diffusion d'une revue	Royaume-Uni	2003

Source: Questionnaire du CCI et entretiens.

n.d.: non disponible.