

**LA GESTION ET L'ADMINISTRATION À
L'ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ
(OMS)**

Rapport établi par le
Corps commun d'inspection



Genève
2001

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
SIGLES.....		4
RÉSUMÉ ANALYTIQUE: OBJECTIF, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS		5
I. INTRODUCTION	1 - 5	14
II. STRUCTURE ET SYSTÈMES GÉNÉRAUX DE GESTION.....	6 - 42	15
A. Rationalisation des structures et gains de productivité.....	7 - 14	15
B. Transfert et délégation de pouvoirs, et responsabilisation.....	15 - 26	17
C. Technologies de l'information et informatisation de la gestion....	27 - 42	21
III. DÉCENTRALISATION	43 - 78	25
A. Un cadre constitutionnel complexe	45 - 50	26
B. Examen de la structure sur le terrain	51 - 61	28
C. Renforcer les bureaux de pays et l'impact de leurs activités.....	62 - 78	31
IV. PLANIFICATION, PROGRAMMATION, BUDGÉTISATION, SURVEILLANCE ET ÉVALUATION.....	79 - 104	36
A. Planification, programmation et budgétisation stratégiques.....	79 - 88	36
B. Exécution et surveillance du programme	89 - 93	40
C. Présentation et évaluation des résultats	94 - 104	42
V. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	105 - 138	45
A. Rajeunir et diversifier le personnel.....	108 - 114	46
B. Regrouper et renforcer les fonctions relatives au personnel.....	115 - 120	49
C. Gérer le personnel.....	121 - 138	51
VI. CONTRÔLES EXTERNE ET INTERNE	139 - 161	57
A. Contrôle externe	142 - 146	58
B. Contrôle interne	147 - 161	59

SIGLES

ABFC	Comité de l'administration, du budget et des finances
AFI	Système de gestion administrative et financière
AFRO	Bureau régional de l'Afrique
AMRO/OPS	Bureau régional des Amériques/Organisation panaméricaine de la santé
AMS	Système de gestion des activités
BAR	Budgétisation axée sur les résultats
BCP	Bilan commun de pays
BMR	Budget et réforme administrative
BSCI	Bureau des services de contrôle interne
CCI	Corps commun d'inspection
CIRC	Centre international de recherche sur le cancer
EMRO	Bureau régional de la Méditerranée orientale
ERP	Système de planification des ressources d'entreprise
EURO	Bureau régional de l'Europe
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies aux réfugiés
IAO	Bureau de la vérification intérieure des comptes et de la surveillance
MSU	Unité d'appui administratif
NSP	Note stratégique de pays
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du Travail
OMS	Organisation mondiale de la santé
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUCID	Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPES	Système de planification et d'évaluation des résultats
SEARO	Bureau régional de l'Asie du Sud-Est
SIG	Système intégré de gestion
TI	Technologies de l'information
UNDAF	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
WPRO	Bureau régional pour le Pacifique occidental

RÉSUMÉ ANALYTIQUE: OBJECTIF, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

OBJECTIF:

Déterminer les améliorations qu'il serait possible d'apporter aux pratiques de gestion et d'administration de l'Organisation mondiale de la santé compte tenu des initiatives déjà prises en matière de réforme au sein de l'Organisation.

STRUCTURE ET SYSTÈMES GÉNÉRAUX DE GESTION (CHAPITRE II)

A. La structure du Secrétariat, au Siège et dans la plupart des bureaux régionaux, a été rationalisée au cours des trois dernières années, parallèlement aux efforts de réforme que d'autres organisations du système des Nations Unies ont entrepris pour améliorer leur efficacité et qui visent notamment à recenser les effectifs et postes excédentaires et à clarifier les rapports hiérarchiques. La création des unités d'appui administratif (MSU) était certes, dans son principe, une idée rationnelle mais qui a été mise en oeuvre de manière trop hâtive et n'a fait jusqu'ici que remanier les processus administratifs bien plus qu'elle ne les a radicalement modifiés. Le bilan des nouveaux groupes et MSU, en ce qui concerne le fonctionnement des services administratifs, est plutôt mitigé, mais centraliser de nouveau toutes les tâches administratives ne ferait à ce stade qu'ajouter à la confusion. Il conviendrait plutôt de s'employer en priorité à élaborer un cadre général pour la délégation des pouvoirs et des responsabilités correspondantes au sein du Secrétariat, d'où l'on peut ensuite déduire une répartition claire des tâches et des attributions d'ordre administratif.

Recommandation 1:

Le Directeur général devrait entreprendre un vaste réexamen de la question de la délégation des pouvoirs et des responsabilités correspondantes au sein de l'Organisation et en tenir le Conseil exécutif informé. Ce réexamen devrait consister notamment à:

- a) **Dans un premier stade, le plus rapidement possible, définir clairement les domaines fonctionnels qui doivent continuer de relever administrativement du Siège et procéder à une analyse comparative des pouvoirs délégués aux groupes et aux bureaux régionaux (voir par. 23 à 25);**
- b) **Dans un second stade, qui serait précédé par la mise en place de systèmes d'information plus perfectionnés, effectuer une étude plus précise de la répartition des tâches entre les MSU et les services centraux, en y intégrant l'expérience d'autres organisations du système des Nations Unies en matière de délégation de fonctions relevant des programmes à des unités d'appui administratif (voir par. 15 à 22).**

B. Bien qu'elle se présente comme une organisation à forte intensité de connaissance, l'OMS souffre depuis longtemps d'une absence de vision d'ensemble et d'orientation claire dans sa gestion des technologies de l'information (TI), se contentant de solutions parcellaires là où des interventions stratégiques s'imposaient. Ses systèmes hérités de périodes antérieures sont dépassés, coûteux à entretenir et incapables de pourvoir aux besoins en constante évolution de leurs différents usagers. Ces carences, qui ont entravé la mise en place d'un environnement informatique sérieux et fiable, ont fait que l'Organisation est aujourd'hui l'un des membres de la famille des Nations Unies les plus à la traîne dans le domaine des systèmes de gestion de l'information.

C. Des tentatives pour remédier à cette situation ont été faites dernièrement mais aucune amélioration réelle et durable de la gestion de l'information à l'OMS ne saurait intervenir sans une stratégie clairement exprimée à cet effet, qui soit approuvée par l'équipe dirigeante et soutenue par un engagement politique et financier des États Membres. À cet égard, à trop compter sur les sources de financement extrabudgétaires, on risque de ne pas réunir les fonds nécessaires à la mise en place de systèmes d'information qui sont d'une importance capitale pour le fonctionnement de l'Organisation et pour le processus de réforme.

Recommandation 2:

Pour améliorer la gestion de l'information à l'OMS:

- a) **Le Directeur général devrait donner une assise structurelle plus solide aux services informatiques du Secrétariat en créant un département central des technologies de l'information (TI) au Siège et en renforçant les mécanismes qui facilitent la circulation de l'information et des données d'expérience en matière de TI entre les différentes entités du Secrétariat partout dans le monde (voir par. 32, 33, 39 et 40);**
- b) **Le Directeur général devrait présenter au Conseil exécutif à sa 111^e session une stratégie générale des TI qui soit détaillée et qui tienne compte des besoins présents et futurs en matière d'information aux trois échelons opérationnels de l'Organisation ainsi qu'au niveau des États Membres et de l'ensemble des partenaires de l'OMS. Partant de l'expérience acquise par d'autres organisations du système des Nations Unies, ce projet de stratégie des TI devrait être accompagné de montants estimatifs des ressources nécessaires, de calendriers précisant les phases de mise en oeuvre de la stratégie et de formules possibles de financement, ainsi que d'un exposé des incidences du maintien des systèmes hérités de la période antérieure (voir par. 27 à 34);**
- c) **Le Directeur général devrait rendre périodiquement compte au Conseil exécutif de l'état d'avancement de la mise en oeuvre de la stratégie et de la situation du Fonds pour le développement des TI (voir par. 35 à 38).**

DÉCENTRALISATION (CHAPITRE III)

D. C'est dans l'acte constitutif de l'OMS que se situe la source de l'exceptionnelle décentralisation de l'Organisation, qui a permis à celle-ci de rapprocher davantage les niveaux décisionnel et opérationnel. L'Organisation s'efforce depuis longtemps de concilier les effets centrifuges de sa structure décentralisée et la nécessité de préserver son unité et sa cohésion. «L'OMS une» préconisée par le Directeur général pourrait contribuer à pourvoir à ce besoin, et des efforts sont actuellement déployés pour améliorer les rapports entre les trois échelons du Secrétariat (Siège, bureaux régionaux et bureaux dans les pays).

E. Renforcer l'action de l'OMS au niveau des pays est aussi depuis longtemps l'un des soucis des membres de l'Organisation. Celle-ci se distingue déjà par son vaste réseau de bureaux de pays et de bureaux de liaison. En dépit des difficultés financières qui vont de pair avec des budgets à croissance nulle en termes nominaux, les États Membres attendent de l'Organisation qu'elle intervienne partout, même si ce n'est pas toujours sous la même forme. La difficulté réside donc dans la nécessité d'adapter plus efficacement l'appui fourni aux pays qui en ont besoin tout en évitant de trop disperser des ressources bien modiques. Ayant soigneusement pesé le pour et le contre en ce qui concerne le maintien d'une vaste présence au niveau des pays, les Inspecteurs estiment qu'il n'y a pas lieu de limiter le choix à soit une présence dans tous les pays soit pas de présence du tout, mais de déterminer la présence appropriée de l'OMS en fonction de critères préétablis.

Recommandation 3:

En consultation avec les directeurs régionaux, le Directeur général devrait, à titre prioritaire, définir l'ensemble commun de critères objectifs demandé par le Conseil exécutif pour déterminer la nature et l'ampleur de la représentation de l'OMS dans les pays, et présenter un rapport à ce sujet au Conseil à sa 111^e session pour approbation. Ces critères, que le Directeur général et les directeurs régionaux devraient utiliser avec la souplesse voulue pour décider s'il faut maintenir un bureau ou en ouvrir un dans tel ou tel pays, devraient intégrer non seulement les indicateurs du développement humain et de la couverture vaccinale mais aussi le rapport coût-efficacité des activités de l'OMS. Ils devraient donc tenir compte aussi des facteurs suivants:

- a) **Ampleur des programmes et activités prévus au niveau du pays;**
- b) **Rapport entre les dépenses de fonctionnement et le total des ressources allouées aux programmes;**
- c) **Ressources extrabudgétaires escomptées pour chaque bureau extérieur;**
- d) **Nature et ampleur des services fonctionnels et administratifs qui peuvent être fournis par le système des coordonnateurs résidents des Nations Unies;**
- e) **Nature et ampleur des activités des partenaires de l'OMS (y compris les organisations régionales et non gouvernementales) au niveau des pays (voir par. 51 à 61).**

Recommandation 4:

Le Directeur général et les directeurs régionaux devraient, dans le cadre du Cabinet mondial, procéder à un examen minutieux du réseau décentralisé de l’OMS et établir des principes directeurs communs concernant notamment:

- a) Les rapports hiérarchiques entre les trois échelons du Secrétariat et la nécessité de veiller à ce que l’information soit mieux partagée;**
- b) Le degré de délégation des pouvoirs aux bureaux dans les pays;**
- c) Les mesures propres à renforcer les bureaux dans les pays par la valorisation de leurs ressources humaines (voir par. 62 à 78).**

PLANIFICATION, PROGRAMMATION, BUDGÉTISATION, CONTRÔLE ET ÉVALUATION (CHAPITRE IV)

F. Les budgets-programmes des exercices 2000-2001 et 2002-2003 sont nettement différents des précédents en raison de l’adoption de la budgétisation axée sur les résultats (BAR) et d’une stratégie globale sur la base de laquelle sont déterminés les budgets régionaux. Cette nouvelle procédure d’établissement des budgets-programmes devrait avoir pour conséquence positive une plus grande cohésion de l’Organisation, mais il n’en demeure pas moins difficile non seulement de déterminer les résultats à escompter, compte tenu du fait que ces résultats reposent sur des prévisions de croissance des ressources extrabudgétaires quelque peu ambitieuses, mais aussi de choisir des indicateurs qui permettent de déterminer avec précision dans quelle mesure les résultats escomptés ont été atteints.

G. La réussite de toute réforme budgétaire, y compris dans le cas de la BAR, suppose nécessairement un climat de confiance et de compréhension entre les États Membres et le Secrétariat¹. La pleine transparence dans la présentation des budgets et du degré de réalisation des résultats escomptés, en particulier ceux du premier budget-programme BAR de l’Organisation (exercice 2000-2001), sera déterminante pour l’instauration de ce climat de confiance. Et l’on ne saurait dire avec certitude, au stade actuel, de quelle manière il sera fait rapport aux organes directeurs sur la performance de l’Organisation au cours dudit exercice biennal.

Recommandation 5:

À compter de la 111^e session du Conseil exécutif (janvier 2003), le Directeur général devrait soumettre au Conseil, pour examen, lors de la première session de la seconde année de chaque exercice biennal, un rapport final sur l’exécution du budget-programme de l’exercice biennal précédent (en commençant donc par l’exercice 2000-2001) indiquant dans quelle mesure les résultats escomptés pour ledit exercice ont été atteints.

¹ Budgétisation axée sur les résultats: expérience des organisations du système des Nations Unies, JIU/REP/99/3.

Ce rapport final, qui doit être concis et présenter l'information sous forme tabulée plutôt que textuelle, serait également soumis à l'Assemblée et constituerait ainsi un complément au rapport financier (voir par. 95 à 97).

H. Le système de gestion des activités (AMS), principal outil de planification et de contrôle au sein du Secrétariat, semble fonctionner convenablement mais n'est pas jugé particulièrement convivial. De ce fait, les taux de conformité à l'AMS sont très variables et deux bureaux régionaux se sont même dotés de systèmes totalement distincts des autres. En l'état actuel des choses et compte tenu des investissements importants déjà consentis par l'Organisation pour mettre au point l'AMS, opter pour un autre système ne semble ni financièrement possible ni techniquement souhaitable. Le Secrétariat a décidé de remanier le système selon un plan qui devrait permettre une série d'améliorations progressives en 2001 et 2002.

Recommandation 6:

Le Directeur général devrait instaurer une plus grande discipline dans la mise en oeuvre de l'AMS et veiller à ce que ce système soit utilisé efficacement et sur une vaste échelle. En particulier:

- a) **Il conviendrait d'établir une interface entre l'AMS et les systèmes différents utilisés dans des bureaux régionaux (WPRO et OPS), en vue de faciliter aussi bien l'échange d'informations que l'utilisation de ces différents systèmes par le personnel mobile;**
- b) **Tous les bureaux régionaux devraient s'employer en priorité à faire en sorte que les bureaux dans les pays disposent d'une interface simplifiée permettant d'accéder par l'Internet à l'AMS ou à son équivalent régional;**
- c) **Le BMR (Département du budget et de la réforme administrative) devrait définir les besoins en formation des groupes du Siège en vue d'une utilisation efficace de l'AMS (voir par. 89 à 93).**

I. Le Cadre pour l'évaluation du programme, présenté au Conseil à sa 107^e session, est un document à caractère très préliminaire qui n'apporte pas de réponses à un certain nombre de questions importantes sur l'évaluation. Les Inspecteurs jugent particulièrement préoccupant l'effet apparemment limité des examens confiés par le Secrétariat à des entités extérieures dans le domaine de l'administration et de la gestion.

Recommandation 7:

Le Directeur général devrait renforcer la fonction d'évaluation interne au Secrétariat et, pour ce faire:

- a) **Définir clairement les attributions respectives du BMR et de l'IAO (Bureau de la vérification intérieure des comptes et de la surveillance) en matière de planification, de coordination et de gestion des évaluations et affecter les ressources en conséquence;**

- b) Adopter une politique de divulgation de l'information relative aux études d'évaluation qui permette d'afficher sur le site Web de l'Organisation tout ou partie des conclusions de ces études, comme cela se fait déjà dans un certain nombre d'autres organisations du système des Nations Unies;**
- c) Envisager de nouveau de se doter d'une politique plus claire concernant le recours par l'OMS aux sociétés de conseils en gestion privée, ainsi que de critères d'analyse explicites et rationnels (voir par. 98 à 104).**

GESTION DES RESSOURCES HUMAINES (CHAPITRE V)

J. L'une des caractéristiques de l'OMS réside dans le vieillissement de son personnel et sa concentration aux échelons supérieurs de la hiérarchie. En dépit des efforts déployés dernièrement par le Secrétariat, les progrès vers plus de diversité dans les effectifs, que ce soit sur le plan de la parité hommes-femmes ou sur celui de la répartition géographique, ont été inégaux et d'autres améliorations s'imposent si l'Organisation veut atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés dans ce domaine. La nécessité de mettre au point, puis en oeuvre, une nouvelle politique de personnel est depuis longtemps reconnue tant par les États Membres que par le Secrétariat, et des efforts en ce sens ont été faits ces dernières années, parmi lesquels il convient de citer la création récente d'un groupe spécial chargé de la réforme des ressources humaines. Cette réforme de la gestion des ressources humaines qui s'est fait tant attendre doit à présent être entreprise dans les meilleurs délais, et un certain nombre de mesures urgentes s'imposent dans ce cadre.

Recommandation 8:

Le Directeur général devrait renforcer la fonction de gestion du personnel au Secrétariat et, pour ce faire:

- a) Confier à un département unique au sein du groupe «Administration» la responsabilité explicite et générale de la gestion des ressources humains et doter ce département d'une direction énergique;**
- b) Redéfinir le rôle de ce service central par rapport aux bureaux régionaux et aux groupes;**
- c) Doter le Département d'un système de gestion des ressources humaines intégré, fonctionnel et moderne, que ce soit dans le cadre d'un système ERP (planification des ressources d'entreprise) ou d'un système autonome, et ce en tant que partie intégrante de la stratégie des TI visée dans la recommandation 2 (voir par. 116 à 120).**

K. Parce que les efforts de réforme mettaient fortement l'accent sur les arrangements contractuels, en réaction à des problèmes qui étaient apparus essentiellement au Siège et non dans tous les bureaux régionaux, d'autres questions importantes, celles du recrutement ou de l'évolution des carrières par exemple, n'ont peut-être pas bénéficié de toute l'attention voulue. De nouvelles améliorations qui seraient apportées aux procédures de recrutement et à la gestion du comportement professionnel contribueraient en fait pour beaucoup à atténuer certains des

problèmes qui ont amené l'Organisation à faire appel de manière excessive à du personnel recruté pour de courtes durées. Certes, des efforts non négligeables ont été faits pour mettre en place des mécanismes de consultation avec le personnel, renforcer les procédures de conciliation et améliorer le bien-être des fonctionnaires, mais il demeure nécessaire de réaffirmer combien le capital humain de l'Organisation est précieux, afin d'encourager et de motiver le personnel.

Recommandation 9:

Outre les efforts que le Secrétariat continue de déployer pour mettre au point des outils de planification des effectifs et de perfectionnement des carrières, le Directeur général devrait confier au nouveau département chargé de la gestion des ressources humaines les missions suivantes:

- a) **Établir un bilan des qualifications dont l'Organisation dispose actuellement à tous les niveaux;**
- b) **Procéder avec les groupes et les bureaux régionaux à des examens annuels de la situation en matière d'effectifs et les aider à établir des plans en vue d'atteindre des objectifs convenus dans des domaines tels que la parité hommes-femmes, la répartition géographique et le perfectionnement du personnel;**
- c) **Établir des projections faisant apparaître les effets des futurs départs à la retraite sur le plan de la répartition géographique équitable du personnel;**
- d) **Veiller à ce que les fichiers soient non seulement informatisés et régulièrement mis à jour, en consultation avec les services techniques, mais soient aussi effectivement utilisés;**
- e) **Instituer un véritable système de rotation du personnel de la catégorie des administrateurs (voir par. 113, 114 et 121 à 135).**

Recommandation 10:

Le Conseil exécutif voudra peut-être revoir la formulation de l'article VIII du Statut du Personnel («Relations avec le personnel»), de manière à institutionnaliser le Conseil mondial personnel/administration et autres mécanismes de consultation du même ordre dans tous les bureaux régionaux (voir par. 136 et 137).

CONTRÔLES EXTERNE ET INTERNE (CHAPITRE VI)

L. À l'OMS, la fonction de contrôle externe est assurée par le Commissaire aux comptes désigné par l'Assemblée mondiale de la santé, et par le Corps commun d'inspection (CCI). Le mandat du Commissaire aux comptes couvre l'ensemble de l'Organisation mais le Règlement financier de l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS) stipule que cette dernière doit aussi désigner son propre commissaire aux comptes. Étant donné que l'OPS fait aussi office de Bureau régional des Amériques (AMRO) de l'OMS, ses activités sont étroitement imbriquées dans celles de l'AMRO, sans comptabilisation distincte des unes et des autres. Jusqu'en 1995, il était de règle que tant l'OMS que l'OPS désignent le même commissaire aux comptes, mais cette solution idéale supposait impérativement une candidature unique, émanant d'un pays qui

soit membre des deux organisations. En 1995, l'OMS, rompant avec la pratique antérieure, a invité ses États Membres à présenter des candidats au poste de commissaire aux comptes et les deux organisations n'ont pas désigné la même personne.

M. La décision prise par l'OMS en 1995 de lancer un appel à candidatures était en partie motivée par le souci d'introduire un degré raisonnable de rotation au poste de commissaire aux comptes, dont les titulaires, de 1948 à 1995, provenaient toujours des trois mêmes pays. Cette décision était certes conforme à la politique adoptée par un certain nombre d'autres organisations, mais la rotation ne devrait pas se réaliser au détriment de la continuité dans l'accomplissement de cette importante fonction de contrôle.

Recommandation 11:

Le Conseil exécutif et l'Assemblée mondiale de la santé voudront peut-être:

- a) Encourager les deux commissaires aux comptes désignés l'un par l'OMS et l'autre par l'OPS à maintenir et renforcer leurs dispositifs de collaboration, au cas où les deux organisations ne seraient pas parvenues à désigner le même commissaire;**
- b) Envisager d'assigner à la fonction de commissaire aux comptes un mandat non renouvelable couvrant plusieurs exercices financiers de manière à permettre un degré raisonnable de rotation tout en préservant le degré nécessaire de continuité (voir par. 140 à 145).**

N. Le Bureau de la vérification intérieure des comptes et de la surveillance (IAO) est désormais en principe chargé de tous les éléments de la fonction de contrôle interne (vérification intérieure des comptes, inspection, suivi, évaluation et enquêtes), conformément à la disposition 117.2 des Règles de gestion financière telle que modifiée en 1999. Considérant les résultats des études antérieures du CCI sur la fonction de contrôle dans le système des Nations Unies, les Inspecteurs estiment que l'IAO réunit la plupart des conditions que l'on peut exiger d'un mécanisme de contrôle interne, du point de vue tant de l'indépendance de son fonctionnement que des procédures qui régissent l'établissement de ses rapports.

O. Ces procédures, énoncées de manière détaillée dans les Règles de gestion financière, imposent notamment la présentation d'un rapport annuel succinct au Conseil exécutif et à l'Assemblée mondiale de la santé. Les membres de la Commission de vérification des comptes estiment qu'ils devraient pouvoir consulter les rapports établis sur tel ou tel sujet par l'IAO, mais les Règles de gestion financière, dans leur libellé actuel, ne prévoient pas la communication de ces rapports aux organes directeurs, si ce n'est sur la demande du Vérificateur intérieur des comptes. La qualité des rapports annuels succincts présentés aux organes directeurs, du point de vue de l'information qui y figure, pourrait être encore améliorée mais il faut aussi que les changements apportés aux procédures d'établissement des rapports soient officialisés.

Recommandation 12:

Si le Conseil exécutif et l'Assemblée mondiale de la santé devaient décider qu'en principe, les rapports spécifiques de l'IAO seraient régulièrement mis à la disposition de la Commission de vérification des comptes, ils voudront peut-être demander au Directeur général de proposer les modifications à apporter aux Règles de gestion financière à cet effet (voir par. 155 à 158).

I. INTRODUCTION

1. Dans sa première intervention devant l'Assemblée mondiale de la santé, le 13 mai 1998, le Directeur général a exposé les grandes lignes de sa vision d'une OMS qui «peut et doit changer». L'Organisation devait devenir plus efficace, plus responsable, plus transparente et plus réceptive face à un monde en mutation². Les efforts qui ont été déployés depuis pour réformer l'Organisation ne l'ont pas été *ex nihilo*, dans la mesure où ils faisaient fond sur les nombreuses actions entreprises comme suite aux recommandations formulées en 1993 par le groupe de travail du Conseil exécutif sur l'adaptation de l'OMS aux mutations mondiales. Pas plus que ces efforts n'ont été isolés au sein du système des Nations Unies, où la plupart des autres organisations ont aussi essayé au cours de la décennie écoulée de mieux recentrer leurs stratégies et de reconfigurer leurs systèmes d'administration et de gestion.

2. Par ailleurs, le présent rapport, loin de relever d'un acte isolé, est le troisième d'une série qui faisait suite aux rapports du CCI sur l'obligation redditionnelle, l'amélioration de la gestion et le contrôle dans le système des Nations Unies³ et sur une plus grande cohésion pour un contrôle renforcé dans le système des Nations Unies⁴. Un premier rapport, sur l'Organisation internationale du Travail (OIT), est paru en 1999⁵, un deuxième, sur l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), en 2000⁶ et un troisième, sur l'Union internationale des télécommunications (UIT), en 2001⁷.

3. Nombreuses sont les difficultés rencontrées par l'OMS qui sont aussi rencontrées par d'autres organisations du système des Nations Unies. Il sera donc fait mention dans le présent document d'un certain nombre de rapports récents du CCI à l'échelle du système des Nations Unies, et les pratiques de gestion des organisations du système ont été utilisées comme points de repère. Les questions sur lesquelles le présent rapport s'arrête plus particulièrement sont: la structure et les systèmes de gestion; la décentralisation; la planification, la programmation, la budgétisation, le suivi et l'évaluation; la gestion des ressources humaines et les contrôles interne et externe.

4. Aux fins du présent rapport, le CCI a passé en revue le fonctionnement de l'Organisation dans son ensemble, à savoir le Siège, les bureaux régionaux et les bureaux dans les pays, mais le rapport ne traite pas d'un certain nombre d'organismes et de programmes rattachés à l'Organisation tels que le Centre international de recherche sur le cancer (CIRC),

² Allocution du Directeur général élu devant l'Assemblée mondiale de la santé, 13 mai 1998, A/51/DIV/6.

³ JIU/REP/95/2.

⁴ JIU/REP/98/2.

⁵ JIU/REP/99/4

⁶ JIU/REP/2000/4.

⁷ JIU/REP/2001/3.

le *Centre for Health Development* (Centre pour le développement sanitaire) ou le Programme de lutte contre l'onchocercose. Les Inspecteurs ont examiné une importante documentation publique ainsi que des données et renseignements complémentaires fournis par le Secrétariat de l'Organisation. À l'issue d'un examen approfondi sur dossiers, les Inspecteurs ont eu des entretiens avec des responsables au Siège puis se sont rendus dans cinq sur les six bureaux régionaux et dans quatre bureaux dans les pays. L'objet de ces brèves visites sur le terrain était non pas de procéder à un examen de la structure et du système de gestion de chaque bureau régional, ce qui aurait nécessité un ou plusieurs rapports distincts, mais de comparer et d'analyser les pratiques qui se sont instaurées et les difficultés rencontrées dans ces bureaux en ce qui concerne les problèmes généraux d'administration et de gestion intéressant toute l'Organisation.

5. Les Inspecteurs tiennent à remercier le Directeur général et tous ceux qui les ont aidés à établir le présent rapport, en particulier les fonctionnaires de l'OMS qu'ils ont interrogés et ceux qui ont aidé à organiser leurs missions dans les bureaux régionaux et les bureaux dans les pays. Ils sont très reconnaissants de l'aide que tant de personnes leur ont fournie pour l'accomplissement de leur mission.

II. STRUCTURE ET SYSTÈMES GÉNÉRAUX DE GESTION

6. Dès sa prise de fonctions, le Directeur général a déclaré qu'il fallait reconnecter l'Organisation, en la dotant d'une structure plus plane, de meilleures communications, d'une plus grande transparence et d'une répartition plus claire des attributions⁸. Le présent chapitre sera précisément consacré à ces problématiques, qui traversent toute l'Organisation et touchent tous les aspects de l'administration et de la gestion. Elles constituent le fondement même des systèmes et procédures administratifs et la source des principes qui régissent - ou sont censés régir - la gestion au sein de l'OMS.

A. Rationalisation des structures et gains de productivité

7. Un certain nombre de changements structurels ont été annoncés en 1998 qui visaient à remédier aux carences d'une organisation que d'aucuns percevaient comme une institution désarticulée, dépourvue d'une direction forte et peu claire dans ses priorités. L'une des premières mesures a consisté à regrouper une cinquantaine de programmes du Siège en 35 départements, qui ont été eux-mêmes répartis sur neuf groupes. Deux de ces groupes ont été par la suite fusionnés, en 2000, ramenant ainsi à huit le nombre total des groupes. Le nouvel organigramme, beaucoup plus simple que le précédent, est le fruit d'un effort analogue à ceux déployés dans d'autres organisations du système des Nations Unies, et dans bon nombre de fonctions publiques nationales, qui ont entrepris de rationaliser leur secrétariat, de recenser les postes excédentaires et de clarifier les rapports hiérarchiques internes.

8. Mais, comme on le verra dans le chapitre III, la spécificité de l'OMS tient à la taille, au rôle et à l'autonomie de ses bureaux régionaux. La restructuration de ces bureaux régionaux est donc tout aussi importante pour l'efficacité de l'ensemble de l'Organisation et les Inspecteurs relèvent que tous ont répondu à l'appel du Directeur général leur demandant de procéder à un

⁸ Allocution du Directeur général devant le personnel de l'OMS, 21 juillet 1998.

examen interne de leur structure, de leur administration et de leur gestion. La plupart des bureaux régionaux ont signalé aux Inspecteurs qu'ils avaient effectivement modifié leur structure pour mieux l'aligner sur celle du Siège et améliorer la coordination avec les groupes pertinents. Au WPRO, par exemple, des équipes spéciales internes ont été créées en 1999, avec pour mission expresse de rationaliser les procédures et de déléguer davantage de fonctions d'appui administratif aux unités techniques. Par ailleurs, l'ensemble de l'organigramme du Bureau a été remanié pour favoriser une plus grande concentration sur les résultats à obtenir en matière de santé, et le Bureau ne fonctionne plus comme auparavant sur la base de 50 programmes, mais selon 17 «axes d'intervention» seulement.

9. Améliorer la coordination avec le Siège n'a pas été chose facile et a même représenté dans un premier stade une opération très ardue, les bureaux régionaux se trouvant face à des décalages entre les différents groupes dans l'application des règles et à l'impossibilité de déterminer toujours aisément quel était le bon interlocuteur au Siège ou d'obtenir des directives cohérentes. Les problèmes qui se sont posés avaient peut-être leur origine non pas tant dans la restructuration elle-même mais plutôt dans les mouvements de personnel de haut rang qui en ont résulté et la durée des vacances de postes de cadres supérieurs, en particulier dans des domaines capitaux pour la gestion tels que les technologies de l'information et les questions de personnel. Cela étant, au cours des discussions qu'ils ont tenues dans les bureaux régionaux, les Inspecteurs ont été informés que ces difficultés étaient pour la plupart limitées dans le temps et que la réorganisation en groupes du Siège était dans l'ensemble perçue comme un élément positif dans la réforme de l'Organisation.

10. La restructuration du Secrétariat s'est accompagnée d'un certain nombre de changements apportés au processus de prise des décisions et à la direction centrale de l'Organisation. L'une des premières mesures prises en 1998 a consisté à créer un cabinet composé du Directeur général, de ses principaux conseillers et des neuf directeurs exécutifs. Cette structure fait office d'équipe dirigeante rapprochée qui apporte ses concours au Directeur général. Par souci de transparence, un résumé des débats et les conclusions des réunions de cet organe sont affichés sur l'Intranet de l'Organisation. Par ailleurs, un «cabinet mondial», composé du Directeur général et des directeurs régionaux, a été créé en 1999 pour définir une perspective commune et veiller à ce que le Secrétariat parle d'une seule voix tant dans les réunions des organes directeurs qu'auprès des partenaires de l'Organisation. Les directeurs régionaux se sont de manière générale félicités auprès des Inspecteurs de la création de ce nouveau mécanisme qui, à leur avis, va dans le sens d'une cohérence et d'une cohésion plus grandes de l'Organisation. Il importe aussi, toutefois, de faire en sorte que les bureaux régionaux puissent contribuer aux débats du Cabinet du Siège lorsque les questions traitées ont une portée mondiale.

11. Plusieurs bureaux régionaux ont signalé qu'ils s'étaient dotés d'un cabinet régional, reproduisant ainsi la nouvelle structure du Siège. La composition de ces organes varie certes d'un bureau régional à l'autre (ouverts aux représentants de l'OMS dans certains ou réservés aux directeurs du bureau régional dans d'autres) mais leur création, tout comme celle du Cabinet du Siège, constitue une mesure positive propre à instaurer au sein du Secrétariat un processus par lequel les décisions seraient prises de manière collégiale et en bonne connaissance de cause.

12. La restructuration du Secrétariat est par ailleurs étroitement liée aux efforts constamment déployés pour rendre les processus plus efficaces et réduire les frais administratifs et les dépenses d'appui. Mais la volonté de réaliser des gains de productivité est antérieure à la réforme

actuelle et remonte à l'époque de la direction précédente, qui avait fait des efforts à cet effet dans des domaines tels que la sous-traitance, les achats en gros, les arrangements en matière de voyage ou la réduction de la documentation de présession⁹. L'Assemblée mondiale de la santé ayant demandé, en 1999, que soient identifiées des possibilités supplémentaires de gains de productivité correspondant à environ 2 à 3 % du budget ordinaire, une équipe spéciale a été créée qui a identifié un certain nombre de domaines où ces gains pourraient être réalisés. Il était prévu au départ que ces mesures permettraient de réaliser une économie de 51,5 millions de dollars des États-Unis pour 2000-2001, dont 24,6 millions de dollars couvriraient des hausses de coûts et 26,9 millions de dollars seraient réaffectés à des programmes hautement prioritaires¹⁰. Le Secrétariat indique toutefois à présent que des économies de cette ampleur ne pourront pas être réalisées sans répercussions préjudiciables à l'exécution des programmes.

13. La volonté de réaliser des économies par une compression sensible des coûts ne devrait pas prendre le pas sur le souci d'assurer l'efficacité d'ensemble de l'Organisation. Une société de conseil privée que l'OMS a chargée d'examiner ses activités dans le domaine des technologies de l'information a fort justement fait remarquer en 2000 qu'il fallait d'abord s'assurer que la gestion centrale fonctionnait correctement (efficacité) avant de se consacrer à la recherche de nouveaux gains de productivité¹¹. Il convient de ne pas relâcher les efforts visant à rationaliser la structure et les processus mais ces efforts devraient s'inscrire dans une stratégie bien conçue et ne pas simplement répondre à des considérations financières à court terme.

14. Plusieurs responsables de l'OMS se sont inquiétés auprès des Inspecteurs du risque que l'OMS soit allée trop loin dans la compression des services d'administration et d'appui, au point de mettre en péril l'exécution des programmes. Ils se sont demandé s'il n'y avait pas, en matière de coûts administratifs, un seuil en dessous duquel l'Organisation ne serait tout simplement plus en état de fonctionner. Des préoccupations analogues ont été exprimées au niveau régional. Le projet de budget-programme pour 2002-2003 prévoit une réduction de 6,5 % des crédits inscrits au budget ordinaire au titre des quatre domaines d'activité constituant la rubrique «Administration» (Budget et réforme administrative, Développement des ressources humaines, Gestion financière et Informatique et infrastructure). Cette réduction serait en principe dans une large mesure compensée par une augmentation des fonds extrabudgétaires mais il peut être dangereux de compter sur des sources extrabudgétaires pour assurer des fonctions d'appui qui sont essentielles.

B. Transfert et délégation de pouvoirs, et responsabilisation

15. La mise en place des MSU (unités d'appui administratif) est étroitement liée à la création d'une nouvelle structure et à la réorganisation du Siège en groupes. Les MSU sont désormais censés constituer le pivot des activités d'appui à la gestion au sein des groupes, même si quelques fonctions administratives résiduelles restent du ressort de tel ou tel département. Le

⁹ Voir «Changes and reform at WHO», 1997.1.

¹⁰ Économies par gains de productivité, 2000-2001, et études de gestion, EB107/INF.DOC/2, 21 novembre 2000.

¹¹ «Review of central IT activities, WHO», Eberle Management Consulting, février 2000.

Secrétariat a informé le Conseil que ce transfert des fonctions d'administration et de gestion aux MSU a été réalisé sans augmentation du total des effectifs ou des crédits de l'appui administratif au Siège¹². Cela dit la création des MSU a suscité des controverses considérables non seulement au sein du Secrétariat mais aussi parmi les États Membres.

16. Selon le rapport d'une société de conseil privée engagée par le Secrétariat, la création des MSU s'est effectuée globalement sans coûts et une amélioration notable des délais de traitement est à constater dans la plupart des domaines administratifs. L'on constatait toutefois des différences importantes aussi bien d'une MSU à l'autre qu'à l'intérieur de chaque MSU, s'agissant de l'administration du personnel en particulier. Les résultats de l'analyse étaient également mitigés en ce qui concernait la satisfaction des usagers du nouveau système, certains directeurs de département se plaignant d'un contrôle excessif et exprimant une certaine déception devant le peu de progrès sur la voie d'une simplification des procédures¹³.

17. Il ressort d'une étude plus récente sur la gestion des ressources humaines à l'OMS, effectuée par une autre société de conseil en gestion privée (voir chap. V), que la décentralisation des activités d'administration du personnel et leur transfert aux MSU n'a pas été une opération efficace. Les auteurs de l'étude insistaient sur la nécessité de «réexaminer la notion de MSU» et de centraliser de nouveau plusieurs des activités actuellement confiées à ces unités.

18. Il est intéressant de noter à ce propos que la FAO s'était d'abord dotée de MSU, en 1994-1995, parmi toute une série d'autres mesures de restructuration et par volonté expresse de regrouper au niveau des départements un personnel administratif jusque-là dispersé dans toute l'Organisation. Or, l'apparition de nouveaux systèmes de gestion financière et administrative a beaucoup modifié les modalités du travail dans les domaines administratifs. Ces systèmes sont accessibles aux non-spécialistes et permettent concrètement aux détenteurs des crédits d'introduire directement telle ou telle opération dans le système sans faire appel au personnel des MSU, évitant ainsi certains des doubles emplois découlant de la création de ces unités. En conséquence, la FAO vient de décider de remplacer les MSU de son siège par un service d'appui administratif central, opération dont elle dit escompter une économie d'un montant net de 3 millions de dollars des États-Unis par an¹⁴.

19. Les Inspecteurs ne préconisent pas de supprimer les MSU à l'OMS ni de centraliser de nouveau toutes les tâches administratives à ce stade, parce que cela ne ferait probablement qu'ajouter à la confusion. Cela étant, ils partagent l'analyse des cadres des MSU et d'autres fonctionnaires de l'Organisation qu'ils ont interrogés et qui estiment que la création des MSU procédait certes d'une idée juste mais a peut-être été menée de manière un peu trop hâtive. L'idée était juste parce qu'elle était censée conférer des pouvoirs aux directeurs exécutifs tout en leur attribuant des responsabilités claires, ce qui favorise une utilisation plus efficace des ressources et facilite l'émergence d'une organisation caractérisée par une souplesse et une

¹² Transfert des fonctions administratives et gestionnaires aux Unités d'appui administratif, janvier 1999, EB103/INF.DOC/3.

¹³ Mise en œuvre des résolutions relatives au budget, 17 janvier 2000, EB105/17/Add.2.

¹⁴ «Report on efficiency savings, 1994-2000», document FAO CL119/INF/12, novembre 2000.

capacité d'adaptation plus grandes. Or, la création des MSU aurait dû suivre et non précéder un certain nombre d'autres mesures, et elle aurait dû, en particulier, aller de pair avec la mise au point de nouveaux systèmes d'information, les systèmes existants ayant été conçus pour pourvoir aux besoins de la structure antérieure centralisée. Parce qu'elles ont été mises en place aussi rapidement, les MSU n'ont peut-être pas permis de réaliser de véritables gains de productivité, en ce sens qu'au lieu d'un changement radical des processus administratifs, ces derniers ont été dans bien des cas simplement déplacés ou déconcentrés, d'où un risque de pertes d'économies d'échelle.

20. Par ailleurs, la réussite de tout processus de délégation de pouvoirs dépend de l'efficacité des autres fonctions d'appui et des directives qui leur sont données par les services centraux, ainsi que d'une définition claire de leurs attributions et pouvoirs respectifs. Quelques mesures importantes – l'élaboration de procédures et de directives standard, par exemple – ont été prises pour faire en sorte que les MSU disposent des outils leur permettant de s'acquitter de leurs fonctions, mais le groupe Administration, qui devait servir de «centre d'appui» pour les autres groupes (et les bureaux régionaux), a vu certains de ses départements se vider de leurs ressources au point de ne plus être aujourd'hui en mesure de fournir tous les services d'orientation et de contrôle qui leur sont demandés.

21. Il faut à présent achever de clarifier et de motiver la division du travail entre les MSU et les services centraux, en fonction de principes explicites et non de décisions ponctuelles ou de motifs de circonstance. Les cadres des MSU ont en fait, à plusieurs reprises, demandé un examen des fonctions confiées à leurs services et une analyse des effectifs nécessaires pour accomplir ces fonctions. Le Secrétariat devrait, dès que les systèmes d'information perfectionnés seront en place, procéder à cet examen et à une enquête sur les pratiques des autres organisations du système des Nations Unies s'agissant des fonctions dévolues aux unités d'appui administratif dans les secteurs de programme.

22. Les Inspecteurs estiment en outre que l'éventail des fonctions confiées aux MSU est peut-être trop large et devrait se limiter aux tâches strictement administratives, comme c'est le cas dans les services administratifs de l'ONU, par exemple. Initialement, les attributions des MSU étaient censées couvrir trois domaines: administration, finances/budget et ressources humaines, mais dans certains groupes, les MSU ont aussi pris en charge l'informatique, les relations publiques et la mobilisation des ressources. Au lieu de créer l'unité d'objectif recherchée par la réforme, le transfert de certains types de fonctions aux MSU a peut-être dans les faits contribué à accentuer la fragmentation, d'autant plus que les cadres de ces unités d'appui relèvent hiérarchiquement des directeurs exécutifs et ne jouissent donc peut-être pas de l'indépendance nécessaire pour appliquer les directives des services centraux en passant outre aux objections de leurs supérieurs.

23. L'examen des fonctions transférées aux MSU devrait s'insérer dans un bilan plus vaste de la délégation des pouvoirs et des attributions correspondantes au sein de l'Organisation, en partant de l'étude effectuée par le Secrétariat immédiatement avant la création des MSU. Cet examen devrait comporter une définition claire des domaines fonctionnels pour lesquels le pouvoir administratif doit demeurer l'apanage du Siège et une analyse comparative des pouvoirs délégués aux groupes et aux bureaux régionaux, respectivement, avec indication des raisons de toute différence entre les deux. Les Inspecteurs ont ainsi appris, par exemple, que les directeurs exécutifs des groupes détiennent en matière de classement des postes des pouvoirs plus importants que ceux conférés aux directeurs régionaux (le pouvoir des premiers couvre tous les postes jusqu'à la classe P-5 alors que celui des seconds est limité aux postes relevant de la catégorie des services généraux).

24. Les Inspecteurs ont aussi relevé que l'importance des pouvoirs que les bureaux régionaux délèguent à leur tour aux bureaux dans les pays varie selon les régions, ce qui est le cas, par exemple, du plafond fixé pour les achats que les bureaux dans les pays peuvent effectuer en une seule fois sans l'autorisation préalable du Bureau régional dont ils dépendent. Ces variations peuvent s'expliquer par des raisons tout à fait valables (qui tiennent à la taille du pays desservi, du bureau lui-même, etc.), mais il conviendrait que ces raisons soient clairement énoncées, et fondées sur des critères et principes explicites que le Siège aurait établis à l'issue de consultations avec les bureaux régionaux. Dans ce cadre, une attention particulière devrait être accordée au système bien établi de délégation des pouvoirs que l'OPS/AMRO a instauré avec ses représentations dans les pays. Dans ce bureau, les pouvoirs délégués à chaque représentant dans un pays sont justifiés par une lettre/document individuelle. Les Inspecteurs ont été informés que les représentants dans les pays de cette région détiennent par délégation de très nombreux pouvoirs en matière administrative ainsi que pour des projets précis.

25. Les Inspecteurs voudraient, plus généralement, appeler l'attention sur les recommandations figurant dans le récent rapport du CCI sur la délégation de pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines au Secrétariat de l'ONU, qui s'appliquent en grande partie à la plupart des autres organisations du système des Nations Unies¹⁵. Les auteurs de ce rapport (dont les recommandations ont été intégralement approuvées par l'Assemblée générale à sa cinquante-sixième session¹⁶) ont plus particulièrement insisté sur la nécessité d'introduire plus de clarté dans la formulation des politiques et procédures et de fournir aux cadres la formation voulue et des services d'appui suffisants, ainsi que sur la nécessité de faire en sorte que ces derniers puissent disposer à tout moment et immédiatement de l'information nécessaire à la bonne mise en oeuvre des pouvoirs qui leur sont conférés.

26. À cet égard, la récente mise à jour du Manuel de l'OMS constitue une mesure positive même si certaines parties de ce document demeurent par trop complexes et que la consultation de la base de données sur les politiques de l'Organisation ne permet pas de localiser facilement l'information recherchée. Les différents manuels et guides devraient être systématiquement

¹⁵ Voir, en particulier, les recommandations 2, 5, 6 et 7 du rapport intitulé «La délégation de pouvoirs pour la gestion des ressources humaines et financières au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies», JIU/REP/2000/6.

¹⁶ Décision 55/488.

affichés sur l’Intranet, et accessibles à tous le personnel où qu’il se trouve (voir la section C ci-dessous). Il conviendrait en particulier d’achever dans les meilleurs délais la rédaction du manuel relatif aux ressources humaines et de l’afficher sur l’Intranet, à l’instar, par exemple, du manuel sur le même sujet que vient d’établir le Bureau de la gestion des ressources humaines de l’ONU. Il conviendrait aussi d’envisager, si des ressources sont disponibles à cet effet, la possibilité de fournir ces documents de référence aux cadres et au reste du personnel dans les différentes langues de travail de l’Organisation.

C. Technologies de l’information et informatisation de la gestion

27. Le Secrétariat est parfaitement conscient des graves lacunes concernant l’état général des technologies de l’information (TI) à l’OMS. Ces carences ont été signalées dans plusieurs rapports internes successifs, notamment dans la stratégie en matière de TI que le Cabinet a établie en juillet 1999 dans le cadre de son «Projet sur les technologies de l’information»; dans une étude sur les TI au Siège qu’une société de conseil spécialisée a établie au début de 2000; et dans plusieurs rapports d’audit de l’IAO. Parmi les déficiences recensées il convient de citer: des ressources financières insuffisantes; un recours excessif à du personnel engagé pour de courtes durées (en 1999, le Département de l’informatique et de l’infrastructure comptait 87 agents, dont 51 étaient détenteurs de contrats de courte durée); l’absence d’un chef des services informatiques et d’un «mécanisme de gouvernance» qui aurait élaboré une stratégie des TI et fixé des orientations à l’intention des spécialistes de ces technologies; et l’absence d’un plan opérationnel qui aurait permis d’inscrire cette stratégie dans les faits.

28. L’application des recommandations figurant dans tous ces rapports n’a guère avancé, pour une part parce que les États Membres n’ont pas été suffisamment associés à la recherche des solutions. À la différence de bon nombre d’autres organisations du système des Nations Unies, le Secrétariat de l’OMS n’a toujours pas présenté aux États Membres des propositions détaillées de réforme des politiques de l’Organisation dans le domaine des TI. Durant toute la décennie écoulée, le Conseil exécutif n’a jamais consacré un point précis de son ordre du jour à cette question importante, alors que l’organe directeur de l’OIT, par exemple, a débattu de la stratégie des TI à plusieurs reprises depuis 1993.

29. Les carences relevées à l’occasion de toutes les études citées plus haut expliquent que l’OMS soit l’une des plus à la traîne parmi les organisations du système des Nations Unies en ce qui concerne les applications et systèmes intégrés de gestion. Les systèmes en place sont dépassés et il n’est guère possible de tous les améliorer, ni même d’en assurer convenablement la maintenance. L’AMS (Système de gestion des activités), principal outil de programmation et de contrôle, semble fonctionner à peu près convenablement mais serait jugé peu convivial, ce qui explique que les taux de conformité aux exigences de ce système soient aussi variables et que le Secrétariat soit dans l’obligation de le remanier.

30. Il est communément admis que l’AFI (Système d’information administrative et financière) de l’OMS est coûteux, difficile à entretenir et contrôler et doit être remplacé. La plupart des responsables interrogés aux fins du présent rapport souscrivent à l’observation formulée dans la stratégie des TI selon laquelle l’AFI devrait être remplacé par un logiciel d’ERP (planification des ressources d’entreprise) standard mais aucune décision définitive n’a été prise sur un sujet aussi pressant. Le Secrétariat a indiqué au CCI qu’il était en train d’étudier la (ou les) meilleure(s) solution(s) pour le remplacement du système AFI et de déterminer les coûts

correspondants, afin de présenter une proposition officielle à ce sujet au Conseil exécutif à sa 109^e session. Les travaux sur les systèmes AFI en place dans les cinq bureaux régionaux ont été gelés en attendant qu'il soit statué sur le système du Siège. Selon le Vérificateur intérieur des comptes, les coûts de développement afférents aux systèmes AFI régionaux avaient atteint 2 millions de dollars des États-Unis en 1999 mais, à l'évidence, le coût intégral du projet (si l'on inclut les ressources internes et régionales) serait nettement supérieur à ce montant.

31. Enfin, l'Organisation ne dispose pas d'un système intégré de gestion des ressources humaines au Siège, alors qu'il s'agit d'un outil indispensable pour la planification des effectifs et la bonne gestion desdites ressources. Les analyses statistiques portant sur les effectifs de l'Organisation et l'établissement de rapports à l'intention des organes directeurs représentent de ce fait des tâches ardues. Le Secrétariat a fait savoir que des modules consacrés aux ressources humaines seraient inclus dans le système intégré de gestion qui sera appelé à remplacer l'AFI.

32. Les choses ont quelque peu évolué ces derniers mois grâce, entre autres mesures, à la nomination, fin 2000, d'un conseiller en TI. Les attributions du titulaire de ce poste visent à doter le Siège d'un ensemble rentable et efficace de technologies de l'information en donnant au Directeur de l'actuel Département de l'informatique et de l'infrastructure des avis sur les aspects techniques et les fonctions de gestion des TI, en consultant les usagers sur les enjeux stratégiques en la matière et en définissant un cadre et des formules de collaboration pour la gestion des TI. La question est de savoir si le Conseiller en TI disposera de suffisamment de pouvoirs et de ressources pour promouvoir et faire appliquer ses idées à l'échelle de tout le Secrétariat.

33. Tout aussi préoccupant est l'éparpillement des fonctions liées aux TI sur trois bureaux différents. Le BMR s'occupe des politiques des TI. Il est aussi le dépositaire officiel du système AMS. Le Service financier administre le système AFI. Les réseaux, l'aide aux utilisateurs et les autres systèmes informatiques sont du ressort du Département de l'informatique et de l'infrastructure, qui englobe aussi depuis peu les télécommunications. Le CCI approuve les recommandations figurant dans la stratégie des TI concernant la création au Siège d'un département des technologies de l'information qui regrouperait l'essentiel, sinon la totalité, de ces fonctions. Il conviendrait en particulier de fusionner le soutien au système AFI avec les autres fonctions informatiques du Département et de passer en revue les fonctions d'appui en matière de TI dans les groupes afin de déterminer si elles ne seraient pas assurées de manière plus efficace au niveau central. Par ailleurs, le Secrétariat fait valoir qu'il faut séparer la définition des grandes orientations en matière de TI de la gestion opérationnelle de ces technologies, mais l'on ne saurait dire avec certitude si le BMR dispose bien des compétences et des ressources nécessaires pour élaborer des propositions de politique générale dans ce domaine.

34. Le CCI recommande plutôt d'élaborer et de mettre effectivement en oeuvre une stratégie globale en matière de TI, sous le contrôle du directeur du futur département des technologies de l'information, avec les concours du Conseiller en TI et sous la supervision d'un comité directeur permanent regroupant les principaux usagers. Le Secrétariat a signalé qu'un comité de ce type, baptisé «comité de gouvernance», avait été créé en mai 2001 mais la composition et le mandat exacts de cet organe restent à définir. Cette stratégie devrait tenir compte des besoins présents et futurs en matière d'information aux trois niveaux où se situent les opérations de l'OMS, ainsi que des besoins des États Membres et de l'ensemble des partenaires de l'Organisation. Il conviendrait aussi qu'elle soit assortie d'un état estimatif des ressources nécessaires, d'un calendrier indiquant les phases d'exécution prévues et de scénarios de financement, ainsi que

d'un état des incidences du maintien des systèmes hérités de la période antérieure. Le Conseiller en TI devrait aussi poursuivre les consultations entamées avec d'autres institutions spécialisées, fonds et programmes importants des Nations Unies qui sont eux aussi en train de définir leurs besoins en matière de TI et de choisir des logiciels commerciaux, afin de déterminer si une démarche commune ne permettrait pas de réduire les coûts et d'accroître la cohérence et la compatibilité au sein du système des Nations Unies.

35. L'existence d'un comité et l'adoption d'une stratégie ne suffiront pas à modifier réellement l'état des TI à l'OMS, les recommandations des précédents comités des TI n'ayant guère été suivies d'effets. Il faut que le Secrétariat et les États Membres expriment clairement leur engagement – politique et financier – à améliorer notablement l'informatisation de la gestion de l'OMS à tous les niveaux.

36. Prenant manifestement acte du fait que l'indifférence aux enjeux financiers qui avait cours jusque-là ne pouvait plus durer, le Cabinet a approuvé en 2000 une rallonge de 2,4 millions de dollars des États-Unis au budget biennal des TI. L'on espère aussi que les gains escomptés, à titre exceptionnel, d'un changement du mode de comptabilisation des dépenses d'appui serviront à financer un investissement important dans les TI.

37. En outre, le Secrétariat a informé l'Assemblée mondiale de la santé à sa 54^e session qu'il comptait créer un fonds pour les technologies de l'information¹⁷. Étant donné l'expérience récente de l'UNESCO dans ce domaine, les Inspecteurs voudraient mettre l'OMS en garde contre un excès d'optimisme et contre la tentation de trop compter sur les contributions volontaires pour un tel fonds, à moins que l'on ne parvienne à convaincre des donateurs privés d'y participer. En effet, en 1999, la Conférence générale de l'UNESCO, constatant qu'il fallait remplacer les systèmes informatiques existants de l'Organisation (budget, finances, gestion des ressources humaines et états de paie) et que le coût de l'opération serait de l'ordre de 19 millions de dollars, a invité ses États Membres à verser des contributions volontaires à un fonds d'affectation spéciale créé à cet effet. Or, à la fin de 2000, ce fonds avait recueilli à peine 2 millions de dollars. Le Directeur général de l'UNESCO en a tiré la conclusion que le recours aux technologies nouvelles «ne saurait, de toute évidence, ... être [financé] par des contributions volontaires des États Membres»¹⁸. Ce jugement peut se révéler tout aussi juste dans le cas de l'OMS, où le coût de la rénovation ou du remplacement des systèmes informatiques sera encore plus élevé. Les responsables des TI à l'OMS estiment à 55 millions de dollars le coût du remplacement du seul système AFI.

¹⁷ Budget des recettes diverses, A54/6, 27 avril 2001.

¹⁸ Discours du Directeur général de l'UNESCO à l'occasion de la réunion d'information et de dialogue du Conseil exécutif, DG/2001/24, 23 février 2001.

38. Par ailleurs, comme le fait remarquer l'OPS/AMRO, la nécessité de faire coïncider les initiatives en matière technologique avec le cadre biennal de financement par le budget ordinaire peut empêcher que les ressources affectées aux TI soient utilisées de la manière la plus efficace¹⁹. Un financement mixte, alliant budget ordinaire et contributions volontaires, est peut-être en l'occurrence préférable. Un autre cas intéressant à cet égard est celui de l'OIT, dont la Conférence a récemment décidé d'approuver la création d'un fonds pour les systèmes informatiques doté d'un capital initial de 25 millions de dollars à prélever sur les excédents du budget ordinaire de 1998-99. Le secrétariat de cette organisation estime que tout le solde du fonds sera nécessaire pour financer l'acquisition d'un système ERP intégrant les deux fonctions finances et ressources humaines²⁰.

39. Il faut aussi se doter d'un mécanisme qui facilite au sein du Secrétariat les échanges d'informations et d'enseignements en matière de TI à l'échelle mondiale. Les TI pourraient beaucoup contribuer au renforcement de l'unité et de la cohérence de l'Organisation. Or, les bureaux régionaux font remarquer que le Siège ne les a pas suffisamment conseillés et qu'ils ont donc été amenés à élaborer leurs propres systèmes et applications, en partie de manière autonome. Certes, chaque bureau régional a des besoins spécifiques, et il est probablement trop tard pour concevoir un système intégré de gestion global (un système «omnivalent» à l'instar du SIG de l'ONU), ce qui ne serait en tout état de cause pas viable financièrement parlant, mais l'on conçoit mal que des spécificités régionales puissent empêcher que des applications mises au point dans un bureau régional soient adoptées dans un autre ou au Siège.

40. En réalité, plusieurs bureaux régionaux coopèrent dans ce domaine et échangent leurs applications, même s'il s'agissait jusqu'à une date récente d'une coopération bilatérale et ponctuelle. Le WPRO, par exemple, a adapté un système de gestion des ressources humaines mis au point par l'AMRO/OPS. Le SEARO a pour sa part indiqué qu'il s'emploiera à identifier, adapter et mettre en place les systèmes informatiques qui sont utilisés par d'autres bureaux régionaux et répondent à ses besoins. Il ne se dotera de systèmes nouveaux que si l'adaptation d'applications existantes est impossible ou ne réunit pas toutes les conditions requises. Au Siège, le Secrétariat est désormais conscient aussi de la nécessité de mieux organiser l'ensemble du travail de maintenance et de perfectionnement des systèmes informatiques afin d'éliminer les doubles emplois et d'éviter que des actions similaires soient menées en parallèle. Il a créé un comité interrégional à cet effet, dont la composition et le mandat exacts n'ont pas été communiqués aux Inspecteurs. Ces derniers recommandent que ce comité soit composé du directeur du futur département des technologies de l'information, du coordonnateur des TI au Siège, des directeurs de programme, des directeurs de l'administration et des finances et des responsables des TI dans les bureaux régionaux. Sa mission devrait être de veiller à ce que les systèmes mis au point au Siège et dans les bureaux régionaux puissent d'emblée communiquer entre eux et à ce qu'il soit systématiquement procédé à une étude des systèmes existants et des possibilités de les adapter avant de se lancer dans la mise au point d'un nouveau système où que ce soit.

¹⁹ «Information Technology at the Pan American Health Organization», SPP34/5.

²⁰ Fonds pour les systèmes informatiques, GB.280/PFA/5, mars 2001.

41. Des progrès non négligeables ont été réalisés ces dernières années pour ce qui est d'assurer des possibilités de connexion dans l'ensemble de l'Organisation, et ce grâce à un réseau GPN (réseau privé mondial). Il convient de noter toutefois que si le réseau GPN a réduit le coût des communications du Siège vers les bureaux régionaux, il n'en va pas toujours de même dans l'autre sens. Le Secrétariat serait en train d'élaborer une stratégie globale en matière de télécommunications et, dans ce cadre, de recenser les besoins en connexions audio/vidéo/données dans tous les lieux d'affectation de l'OMS, et de déterminer les différentes possibilités techniques, et leurs coûts, en tenant compte des plus ou moins grandes possibilités de coopération entre organisations du système des Nations Unies.

42. Les bureaux régionaux signalent qu'à de très rares exceptions près, tous les bureaux dans les pays disposent d'une connexion Internet. Cela dit, tout n'a pas encore été fait pour que l'ensemble du personnel de l'OMS, quel que soit le lieu d'affectation considéré, ait accès aux Intranets de l'Organisation. À l'heure actuelle, tous les agents des bureaux dans les pays n'ont pas accès à l'Intranet de leur bureau régional et encore moins à celui du Siège. Selon les chiffres fournis par le Secrétariat, au début de 2001, 94 % des bureaux dans les pays (y compris les représentants et bureaux de liaison de l'OMS) avaient accès à l'Internet mais 51 % seulement d'entre eux étaient connectés à l'Intranet de leur bureau régional et 38 % à l'Intranet du Siège. Par ailleurs, la configuration des Intranets de plusieurs bureaux régionaux qui permet l'accès à distance, par mot de passe, indépendamment du lieu où se trouve l'utilisateur, est préférable à celle de l'Intranet du Siège, qui exige des points d'accès fixes. Des fonds ont été affectés à l'Intranet du Siège en mars 2001 et il faut espérer qu'ils contribueront à en faire ce puissant outil de communication interne qu'il est devenu dans bon nombre d'autres organisations du système des Nations Unies.

III. DÉCENTRALISATION

43. De toutes les institutions spécialisées des Nations Unies, l'OMS est peut-être celle qui est la plus présente sur le terrain, puisqu'elle a des représentants ou des agents de liaison dans 140 pays (sans compter les «centres» établis dans certaines régions) et dont la structure est la plus décentralisée, beaucoup de ses activités dans les pays étant décidées au niveau régional. L'importance que revêtent les bureaux régionaux et les bureaux de pays de l'OMS se voit au montant de leur budget, qui représentait environ les deux tiers du total du budget ordinaire au cours de l'exercice 2000-2001. Le budget-programme proposé pour 2002-2003 alloue également quelque 67,2 % des ressources du budget ordinaire aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays.

44. Malgré cela, les organes directeurs de l'OMS se sont toujours employés à renforcer l'action de l'Organisation dans les pays. Cette question est régulièrement débattue au sein du Conseil exécutif, dont le Groupe de travail sur l'adaptation de l'OMS aux changements mondiaux a recommandé une série de mesures dans ce domaine. De son côté, le Secrétariat a créé un Groupe de travail sur le partenariat avec les pays. Celui-ci, qui compte des membres des bureaux de pays, des bureaux régionaux et du Siège, a conclu en décembre 1998 qu'un certain nombre de facteurs nuisaient à l'efficacité des opérations dans les pays²¹. «Si l'OMS veut vraiment créer la différence au niveau mondial, elle devra le faire aussi dans les pays» a déclaré

²¹ Travailler dans les pays et avec eux, EB 105/7.

le Directeur général²². En mettant à nouveau l'accent sur les activités dans les pays, le Secrétariat s'est efforcé de remédier à certaines des lacunes des bureaux de pays, avec plus ou moins de succès.

A. Un cadre constitutionnel complexe

45. Le chapitre XI de la Constitution de l'OMS expose les arrangements régionaux grâce auxquels l'Organisation agit dans les régions et garantit à cette dernière une grande partie de sa spécificité en matière de décentralisation. L'article 52 en particulier stipule que le chef du bureau régional est le Directeur régional nommé par le Conseil en accord avec le comité régional. L'article 53 stipule pour sa part que le personnel du bureau régional est nommé conformément aux règles qui seront fixées dans un arrangement entre le Directeur général et le Directeur régional. En revanche, l'article 45 précise que chaque organisation régionale (composée du comité régional et du bureau régional) est «partie intégrante de l'Organisation» tandis que l'article 51 indique clairement que les bureaux régionaux, qui sont les organes administratifs de leurs comités régionaux respectifs, sont placés sous l'autorité générale du Directeur général de l'Organisation.

46. Si elle a souvent été une force pour l'Organisation, cette spécificité constitutionnelle n'a pas été sans créer certaines tensions et l'OMS s'est longtemps évertuée à réconcilier les tendances centrifuges liées à sa structure décentralisée et le besoin de préserver son unité et sa cohérence. Aussi, les Inspecteurs se félicitent-ils de ce que l'actuel Directeur général ait fait de l'unité de l'OMS, fixant ses priorités et exécutant ses activités comme une seule organisation, le leitmotiv de ses projets de réforme. Ils prennent acte de l'assurance qu'elle a donnée que l'idée d'une «double allégeance» des directeurs régionaux, due aux structures complexes évoquées plus haut, n'est aucunement justifiée puisque les directeurs régionaux, une fois nommés, sont des fonctionnaires liés par les règles et les règlements de l'OMS et les politiques arrêtées par l'Assemblée mondiale de la santé. Le Directeur général a également fait observer que c'est elle qui présente au Conseil exécutif les candidats au poste de directeur régional désignés par les comités régionaux et qu'il lui appartient d'accompagner ou non ces désignations de ses propres observations ou objections. En sa qualité de premier agent technique et administratif de l'Organisation, le Directeur général est en dernier ressort responsable des activités de l'ensemble du Secrétariat. Cela étant, les Inspecteurs ont conclu de leurs visites dans cinq bureaux régionaux que cette idée de «double allégeance» persistait dans une certaine mesure.

47. L'imprécision de l'article 44, aux termes duquel l'Assemblée mondiale de la santé «de temps en temps, détermine les Régions géographiques où il est désirable d'établir une organisation régionale» explique peut-être une autre difficulté notée par les Inspecteurs. Il s'agit de la délimitation de ces zones régionales. Dans sa résolution WHA49.6, l'Assemblée mondiale de la santé a souligné que la décision de transférer ou non un État Membre d'une région à une autre devait être précédée de consultations approfondies entre les régions concernées et répété que bien que les États soient libres de choisir leur région, c'est en fin de compte l'Assemblée mondiale de la santé qui prend la décision. Toutefois, aucun critère précis n'ayant jamais été défini pour préciser cette définition et guider l'attribution ou le transfert de pays à telle ou telle

²² «Créer la différence là où il le faut», allocution prononcée par le Directeur général lors de la Réunion mondiale des représentants et des chargés de liaison de l'OMS, 22 février 1999.

région, des facteurs tels que la situation géographique, la similitude des conditions sanitaires et l'existence de blocs épidémiologiques ont parfois été éclipsés par d'autres considérations.

48. Cette constatation vaut en particulier pour la délimitation des régions de l'Asie du Sud-Est (SEARO) et du Pacifique occidental (WPRO) d'une part et de la Méditerranée orientale (EMRO) et de l'Afrique (AFRO), d'autre part. Le CCI a déjà souligné que les organisations du système des Nations Unies devaient harmoniser dans toute la mesure possible leurs représentations géographiques respectives aux niveaux régional et sous-régional²³. Le groupe spécial du Conseil exécutif chargé de l'examen de la Constitution a lui aussi recommandé en 1997 que l'OMS coopère activement aux efforts fournis par l'Organisation des Nations Unies pour rationaliser le système des régions à travers toutes les institutions spécialisées²⁴. Une telle harmonisation, qui reposerait sur des critères précis et clairs, ferait sans doute beaucoup pour corriger les anomalies actuellement observées en matière de représentation géographique. En attendant, il serait possible de remédier à ces lacunes, qui nuisent à l'efficacité, en renforçant les échanges d'informations et la coopération entre les bureaux régionaux et le Siège, et entre les bureaux régionaux eux-mêmes, surtout ceux qui se trouvent dans des régions voisines. Cette coopération pourrait également englober des organisations régionales extérieures au système des Nations Unies mais actives dans le domaine de la santé.

49. En cas d'urgence, le Directeur général est autorisé à choisir l'emplacement temporaire d'un bureau régional. Ainsi, en 1997, il a été décidé de reloger temporairement à Harare les services du Bureau régional de l'Afrique. Ce transfert d'urgence du Bureau régional, la reconstitution des dossiers essentiels ainsi que la nécessité de former de nouveaux fonctionnaires et de rechercher des solutions à des cas personnels difficiles ont été une véritable épreuve pour l'administration. En 1998, le vérificateur intérieur des comptes a noté que les «désordres extérieurs» subis par le Bureau régional de l'Afrique avaient affaibli son système de contrôles financiers, mais il a souligné qu'il était remarquable que le Bureau régional ait continué d'exercer ses activités dans les pays malgré les difficultés. Une visite de contrôle a montré que l'administration du Bureau régional était consciente de la gravité des problèmes observés et avait pris des mesures pour y remédier²⁵.

50. Certaines des parties concernées ont cependant fait part aux Inspecteurs des réserves que leur ont inspiré la façon dont a été organisé ce transfert ainsi que les mesures prises pour garantir le maintien en fonction du personnel, notamment local. À la cinquante et unième session du Comité régional, le Directeur régional a annoncé qu'à partir d'octobre 2001, le personnel du Bureau régional serait progressivement réinstallé d'Harare à Brazzaville. Les Inspecteurs n'ont pas été en mesure d'examiner cette question en détail. Ils suggèrent que le Directeur général soumette au Conseil exécutif un rapport sur les problèmes rencontrés et les enseignements tirés lors des activités d'évacuation et de réinstallation.

²³ Voir la recommandation 1 du rapport intitulé «Renforcement de la représentation locale du système des Nations Unies», JIU/REP/97/1.

²⁴ Examen de la Constitution et arrangements régionaux de l'Organisation mondiale de la santé, EB 107/7.

²⁵ Rapport du vérificateur intérieur des comptes, A/52/15.

B. Examen de la structure sur le terrain

51. Comme on l'a vu plus haut, l'OMS dispose d'un réseau très étendu de bureaux de pays, avec 105 bureaux de représentants de l'OMS et 35 bureaux de liaison. Toutefois, cette présence n'est pas forcément toujours très efficace, certains de ces bureaux disposant de ressources très limitées.

52. Ainsi que l'a noté le Commissaire aux comptes dans le rapport qu'il a soumis à l'Assemblée mondiale de la santé à sa cinquante-troisième session, il n'existe actuellement pas de normes ou de repères qui permettent de déterminer ce que serait un niveau réaliste pour les dépenses de fonctionnement des bureaux de pays par rapport au montant total du budget ordinaire. Les chiffres que le Secrétariat a fournis au CCI montrent que ce rapport varie beaucoup, de 0,5 en Pologne à 10,9 en Inde. Dans plus de la moitié des pays pour lesquels ont été communiqués des chiffres, ce rapport est inférieur à deux, ce qui signifie que les dépenses de fonctionnement représentent plus de 50 % de l'allocation totale au titre du budget ordinaire. En fait, d'après le Commissaire aux comptes, la relation entre les dépenses de fonctionnement prévues au budget et le budget ordinaire total pour certains bureaux de pays devrait néanmoins continuer à augmenter au cours de l'exercice 2000-2001²⁶. À cet égard, il serait très utile que le Secrétariat prépare et soumette régulièrement au Conseil exécutif un tableau semblable à celui qu'utilise l'UNESCO pour donner à ses organes directeurs les moyens de comparer le rapport entre les dépenses de fonctionnement et le total des crédits affectés à ses bureaux dans les pays²⁷.

53. Bien que le Conseil exécutif ait demandé que soit analysé le niveau approprié de la représentation dans chaque pays, aucune étude systématique n'a encore été faite à ce sujet et la formule à utiliser pour décider si un bureau de pays est nécessaire reste à établir. Le Secrétariat fait observer qu'une telle formule ne pourrait être que l'un des facteurs à prendre en compte pour déterminer la présence de l'OMS dans les pays. De nombreux responsables de l'OMS affirment que l'Organisation doit rester présente dans tous les pays en développement ou en transition et que le Représentant de l'OMS joue un rôle fondamental en tant que principal conseiller du gouvernement pour les questions de santé publique et que principal défenseur des politiques adoptées par l'Assemblée mondiale de la santé. De même, le Comité de développement du programme du Conseil exécutif a souligné que l'OMS jouait un rôle important en tant que partenaire intellectuel capable d'influencer les programmes et les comportements d'autres organisations dans les pays²⁸.

54. Les Inspecteurs ont soigneusement pesé les arguments avancés par les partisans du maintien d'une présence étendue (selon l'idée que le rôle consultatif et de promotion des représentants de l'OMS est tout aussi important que l'assistance technique) et par ceux qui

²⁶ Rapport du Commissaire aux comptes, A/53/17.

²⁷ Voir l'annexe II du Rapport du Directeur général sur la manière dont les organes et unités décentralisés de l'UNESCO actuellement en place satisfont aux critères fondamentaux d'une mise en œuvre rationnelle de la décentralisation, 160/EX/21, 14 septembre 2000.

²⁸ Rapport de la sixième réunion du Comité de développement du programme du Conseil exécutif, EB/PDC/3, 21 janvier 2000.

souhaiteraient mieux adapter l'appui de l'OMS aux besoins des pays et éviter ainsi que des ressources limitées ne soient trop dispersées. Ils préféreraient que le choix ne soit pas seulement entre un bureau de pays complet ou l'absence totale de représentation et que soit examiné tout un éventail de solutions intermédiaires telles que des bureaux de liaison, des bureaux multipays ou encore le recours à des experts interpays ou interinstitutions²⁹. Par ailleurs, la nature et le niveau de la représentation de l'OMS ne devraient pas être considérés comme statiques mais susceptibles d'évoluer selon les besoins.

55. L'expérience faite par le Bureau régional de l'Europe au cours des 10 dernières années revêt à cet égard un intérêt particulier. En 1990, confronté à l'arrivée d'une vingtaine de nouveaux États Membres et à des demandes urgentes d'assistance technique, le Comité régional de l'OMS pour l'Europe a lancé un programme EUROSANTÉ pour mettre en œuvre et coordonner les programmes des pays. Les priorités devaient être fixées par les pays eux-mêmes et les administrateurs du Bureau régional ont établi des contacts étroits avec leurs homologues des autorités sanitaires nationales. Certains ont été recrutés au titre de contrats de louage de services (SSA) pour faire la liaison avec le Bureau régional, puis ont été engagés à l'OMS au titre de contrats de courte durée avec le statut d'administrateur recruté sur le plan national.

56. Il y a maintenant des chargés de liaison dans 26 pays de la Région européenne. Ils ne constituent pas un groupe très homogène, leurs capacités et leurs fonctions variant sensiblement d'un pays à l'autre. Ils ne représentent pas non plus une structure permanente et rigide puisqu'il est entendu que leur rôle et même leur présence évolueront avec la situation socioéconomique des pays dans lesquels ils se trouvent. Ainsi, les spécialistes extérieurs chargés d'évaluer le programme EUROSANTÉ ont suggéré que les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne n'auront peut-être plus besoin d'un chargé de liaison lorsqu'ils seront devenus membres de l'Union. D'un autre côté, certains responsables du Bureau régional de l'Europe estiment que l'adhésion de ces pays à l'Union européenne ne modifiera pas fondamentalement leurs besoins dans l'immédiat³⁰. En même temps, les responsables du Bureau régional se demandent si, dans certaines zones, les bureaux de liaison ne devraient pas être complétés par une présence internationale au niveau sous-régional.

57. Un autre mécanisme, les «Eurocentres», a été mis en place pour conduire l'action de l'OMS en Europe. Institués au début des années 90 dans le domaine de l'environnement et de la santé, ces centres sont créés en vertu d'accords officiels conclus entre le Bureau régional (qui organise le travail) et un pays donateur ou une région d'un pays donateur (qui prend à sa charge les dépenses). Ces centres, qui sont entièrement gérés par l'OMS et dont le personnel est recruté par le Bureau régional, exécutent des projets qui font partie du programme stratégique biennal approuvé par le Comité régional³¹. Toutefois, la définition imprécise du rôle joué par ces centres et leurs relations avec le Bureau régional ont suscité des interrogations. En conséquence, bien que d'autres bureaux régionaux puissent être tentés par le modèle des Eurocentres,

²⁹ Réformes à l'OMS, Bureaux de l'OMS dans les pays, EB101/5.

³⁰ Évaluation extérieure du Programme EUROSANTÉ, EUR/RC50/4, 4 juillet 2000.

³¹ Rapport du Directeur régional sur l'activité de l'OMS dans la Région européenne, EUR/RC50/2, 28 juin 2000.

les Inspecteurs leur recommandent d'attendre les conclusions de l'évaluation extérieure demandée par le nouveau Directeur régional pour l'Europe.

58. L'Organisation devrait se demander si sa présence est essentielle quand elle aura à choisir entre les différents moyens de se faire représenter au niveau des pays et les Inspecteurs demandent instamment que l'ensemble commun de critères objectifs dont le Conseil exécutif a demandé l'adoption pour déterminer la nature et l'étendue de ce type de représentation soit établi, adopté et mis en œuvre au plus vite³². Le Secrétariat a entrepris il y a plus de trois ans un travail approfondi sur ces critères. Toutefois, les critères qui ont été proposés concernaient essentiellement la situation économique et sanitaire des pays mesurée en fonction de l'indice de développement humain et du taux de couverture vaccinale. Ils devraient être complétés par des critères définissant la rentabilité des activités de l'Organisation compte tenu de la présence du système des Nations Unies sur le terrain. Il est par conséquent de la plus haute importance que le Directeur général établisse d'urgence l'ensemble commun de critères objectifs demandé par le Conseil pour déterminer la nature et l'étendue de la représentation de l'OMS dans les pays, étant entendu que ces critères seront utilisés avec souplesse.

59. Avant que soit créé un bureau de pays, les États Membres devraient vérifier que ce bureau est bien le moyen le plus efficace d'atteindre les buts fixés par l'Organisation au niveau mondial et régional, qu'il coordonnera ses activités avec celles des représentants locaux des autres institutions spécialisées, fonds et programmes du système des Nations Unies et que ses activités seront soumises à des examens périodiques. Il est particulièrement important que soit prise en compte, dans la décision, la présence de l'ensemble du système des Nations Unies.

60. Dans ce contexte, les Inspecteurs souhaiteraient rappeler que, dans un précédent rapport sur la représentation locale du système des Nations Unies, le CCI a recommandé aux organisations du système d'utiliser davantage les représentations communes existantes, notamment par le biais du système des coordonnateurs résidents, le but étant d'assurer une présence unifiée (et non unitaire) du système des Nations Unies au niveau des pays³³. Ils notent que le système des coordonnateurs résidents est maintenant bien établi et qu'il bénéficie de plus en plus de l'intérêt et de la participation de toutes les institutions et de tous les programmes, notamment de ceux dont des fonctionnaires ont été nommés coordonnateurs résidents. Aucun fonctionnaire de l'OMS n'a été à ce jour nommé coordonnateur résident, mais la nomination de plusieurs d'entre eux est sérieusement envisagée.

61. Les Inspecteurs craignent que, tant que le débat sur la représentation de l'OMS n'aura pas été réglé, les décisions continuent d'être prises au coup par coup au niveau régional. Par exemple, deux bureaux de pays situés respectivement en République de Corée et en Turquie ont récemment été remplacés par des bureaux de liaison. Bien qu'il existe un certain nombre de bureaux multipays, tels ceux de Bridgetown, Kuala Lumpur et Suva (qui desservent pas moins de 11 pays), il est difficile de savoir pourquoi cette formule, qui était plus répandue autrefois dans certaines régions, a été abandonnée dans d'autres cas. Il a été noté que le fait d'avoir un bureau de liaison dans un pays donateur peut aider l'OMS à mobiliser des ressources mais, là encore, les raisons objectives d'une telle décision ne sont pas explicitement formulées.

³² Réforme à l'OMS: Bureaux de l'OMS dans les pays, Décision EB 101 (6).

³³ Voir les recommandations 1, 2 et 3 du rapport JIU/REP/97/1, op. cit.

C. Renforcer les bureaux de pays et l'impact de leurs activités

62. Le Secrétariat reconnaît que ce n'est pas à Genève ou dans les bureaux régionaux que sont les ressources inexploitées de l'Organisation, mais bien dans les pays eux-mêmes. Les Inspecteurs conviennent que les bureaux de pays devraient être renforcés par un positionnement et une coordination stratégiques plus efficaces, des ressources humaines adéquates et un système approprié de délégation des pouvoirs afin que l'Organisation puisse tirer pleinement parti de ses réseaux sur le terrain.

Stratégies et programmation au niveau des pays

63. D'une manière générale, le Secrétariat estime que, pour avoir un impact plus grand, l'action de l'OMS dans les pays devrait être plus stratégique et mieux ciblée. Le Directeur général également a souligné à plusieurs reprises que l'OMS devrait unifier davantage son action et que les stratégies des pays devraient être plus étroitement alignées sur les stratégies mondiales de l'Organisation. C'est pourquoi a été introduit un processus favorisant la formulation, par les bureaux régionaux et le Siège, de stratégies de coopération dans les pays. Ces stratégies sont supposées être la «concrétisation, dans les pays, de la stratégie institutionnelle du Secrétariat de l'OMS», les orientations et les priorités mondiales et régionales étant prises en compte, de même que les besoins des pays et les réalités nationales³⁴.

64. Les Inspecteurs estiment qu'un tel exercice peut être hautement bénéfique, pour autant qu'il fasse intervenir toutes les parties intéressées, y compris les homologues nationaux et le bureau de pays. Il devrait en particulier être associé à l'établissement de la note de stratégie nationale (NSN) qui est préparée par le pays hôte pour garantir l'intégration effective de l'aide du système des Nations Unies au processus de développement national. Dans un rapport précédent sur la coordination des cadres de politique générale et de programmation en vue de l'instauration d'une coopération pour le développement plus efficace, le CCI a souligné à quel point il est important que tous les partenaires de développement extérieurs utilisent efficacement et systématiquement la NSN³⁵. La NSN devrait améliorer la participation de toutes les organisations du système des Nations Unies au processus de développement, y compris de celles qui ne sont pas représentées dans les pays.

65. Dans ce contexte, les Inspecteurs notent également que de nombreux représentants de l'OMS se disent préoccupés dans la mesure où ils sont encouragés à participer aux activités du bilan commun de pays/Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement sans avoir toujours suffisamment d'indications pour le faire de façon efficace et constructive. Une telle participation est d'autant plus importante que l'OMS est maintenant membre du Groupe des Nations Unies pour le développement.

³⁴ Travailler dans les pays et avec eux, EB105/7.

³⁵ Voir la recommandation 1 du rapport intitulé «Coordination des cadres de politique générale et de programmation en vue de l'instauration d'une coopération pour le développement plus efficace», JIU/REP/96/3.

Coordination

66. D'après le Commissaire aux comptes, alors que l'accent est mis de plus en plus sur les activités accomplies par les bureaux de pays et si de nombreux bureaux de pays prennent des mesures pour développer et appliquer des systèmes et des procédures améliorés, la coordination entre les bureaux laisse souvent à désirer sur des aspects qui semblent se prêter à des solutions transversales³⁶. De la même manière, les Inspecteurs estiment que les trois échelons de l'Organisation ne coordonnent pas assez leurs activités dans les pays et que, trop souvent, les bureaux de pays ne sont pas pleinement au courant des programmes et des projets exécutés à l'échelle nationale par l'intermédiaire d'instances mondiales ou régionales.

67. Ces conclusions se vérifient dans la Région européenne, où les spécialistes extérieurs chargés d'évaluer le programme EUROSANTÉ ont constaté que le problème se situait à l'interface entre les activités de pays et les activités interpays au Bureau régional. Certains bureaux de liaison sont très mal informés des activités exécutées dans les pays au titre des programmes techniques. Les experts extérieurs ont noté que ce problème devait être abordé au moment où est élaborée la stratégie nationale, et que des procédures uniformes d'exécution devaient être définies pour garantir une collaboration optimale à tous les niveaux³⁷. Les Inspecteurs suggèrent que ces recommandations soient appliquées dans tous les bureaux régionaux et que l'appui apporté aux programmes de pays par le Siège et les bureaux régionaux soit négocié en consultation avec le représentant de l'OMS.

68. En revanche, aucun problème majeur n'a été signalé à l'attention des experts extérieurs au sujet de la coordination des activités du Bureau régional et du Siège de l'OMS. Cela étant, les directeurs régionaux se sont tous déclarés convaincus que les services du Siège de l'OMS devraient passer par leur intermédiaire et non pas travailler directement avec les pays, ce qui éviterait des duplications d'activités et réduirait le risque d'émettre des messages confus ou contradictoires. Ils font également remarquer que les bureaux régionaux apportent aux bureaux de pays tout le soutien administratif nécessaire mais aussi un appui consultatif non négligeable et qu'il a toujours été de règle que les bureaux de pays rendent compte de leurs activités aux seuls bureaux régionaux.

69. Les Inspecteurs constatent cependant que le Secrétariat au Siège, de même que les organes directeurs, ne sont pas suffisamment informés des activités et des ressources des bureaux de pays et que cette situation persistera si des obstacles entre le Siège et les bureaux de pays viennent s'ajouter à un cadre constitutionnel déjà passablement complexe. Ils estiment que les contacts entre les bureaux de pays et le Siège et, dans le monde, entre les bureaux de pays, pourraient et devraient être renforcés moyennant des précautions appropriées pour éviter d'éventuelles contradictions et duplications d'activités. Ils saluent l'initiative qu'a prise le Directeur général en réunissant à Genève, pour la première fois dans l'histoire de l'Organisation, tous les représentants et chargés de liaison de l'OMS pour des réunions mondiales, en février 1999, puis en mars 2001. Ils jugent également positif que des exemplaires des résumés des rapports biennaux que les représentants adressent aux directeurs régionaux soient maintenant envoyés au

³⁶ Rapport du Commissaire aux comptes, A/53/17.

³⁷ Évaluation extérieure du programme EUROSANTÉ, EUR/RC50/4.

Directeur général et que le Département coopération extérieure et partenariats ait entrepris de compiler une base de données sur les bureaux de pays.

Ressources humaines

70. En raison de contraintes budgétaires, les bureaux de pays ont un personnel limité dont les effectifs et le niveau ne sont pas nécessairement en rapport avec le montant des crédits alloués au pays au titre du budget ordinaire ou de sources extrabudgétaires. Les Inspecteurs constatent également que les fonctionnaires affectés aux bureaux de pays ne semblent pas tous être bien préparés et posséder les compétences voulues pour une action efficace sur le terrain. Les représentants de l'OMS en particulier sont parfois mal préparés à leurs responsabilités, qu'il s'agisse de la gestion des programmes, de la gestion des ressources humaines ou des fonctions de représentation qui impliquent des relations avec les médias.

71. Un rapport établi en 1998 par un consultant pour le compte du bureau de liaison chargé de l'appui aux bureaux de pays de l'OMS a relevé un déficit important, au sein de l'Organisation, au sujet de la formation des représentants de l'OMS. Il a montré qu'il n'y avait aucun plan de carrière susceptible de préparer d'éventuels candidats à la fonction de représentant de l'OMS, qu'il n'y avait pas de crédits suffisants ni de structures pour la formation continue des représentants, que la nature ou la durée de la formation n'étaient absolument pas homogènes au sein de l'Organisation, qu'il n'existait pas de système global garantissant que tous les représentants disposent d'informations de base suffisantes sur les questions nouvelles et importantes et que la plupart des représentants n'avaient pas ou pratiquement pas de formation gestionnaire. Ce rapport proposait l'adoption d'un cadre de formation, avec une analyse détaillée des coûts, reposant sur quatre éléments: recensement de candidats potentiels au poste de représentant de l'OMS, orientation, formation continue et formation spéciale de courte durée en fonction des besoins.

72. Le Secrétariat a entrepris d'étudier les schémas de dotation en personnel dans les bureaux de pays et d'élaborer une série de modules de formation à l'intention des représentants de l'OMS et du personnel opérationnel. Il soutient que la fonction de représentant de l'OMS est maintenant mieux connue, qu'elle attire un plus large éventail de candidats, et que les nominations nouvelles sont toutes soumises au Directeur général et aux directeurs régionaux³⁸. Toutefois, trois ans après l'établissement du rapport cité plus haut, un cadre général pour la formation des représentants de l'OMS n'a toujours pas été établi. C'est semble-t-il par manque de temps et de ressources que n'a pu être élaboré un programme complet et obligatoire de formation pour les nouveaux représentants de l'OMS. Pourtant, les dépenses à engager ne seraient probablement pas très importantes dans la mesure où le nombre des représentants nouvellement recrutés n'excéderait sans doute pas 20 par an et où beaucoup de cours pourraient et devraient être assurés à l'intérieur de l'Organisation par d'anciens représentants ou des spécialistes. Ces dépenses pourraient vraisemblablement être absorbées dans les 1,5 % de dépenses de personnel que l'Organisation s'est engagée à consacrer au développement du personnel (voir le chapitre V).

73. En conséquence, les Inspecteurs recommandent vivement que soient mis au point des cours de base qui seraient administrés une fois par an au Siège à tous les représentants et agents de

³⁸ Travailler dans les pays et avec eux, EB105/7.

liaison nouvellement recrutés. Ces cours, qui pourraient être complétés par une formation en ligne, seraient dispensés les années où a lieu la réunion mondiale des représentants de l'OMS, ce qui permettrait d'économiser sur les frais de voyage. Outre qu'elle donnerait aux représentants des compétences et des outils indispensables, cette formation les aiderait à situer leur travail dans une perspective mondiale englobant l'Organisation tout entière et leur permettrait de créer des réseaux s'étendant au-delà de leurs zones régionales. Les Inspecteurs encouragent également l'OMS à accroître sa participation au programme de formation de l'école des cadres des Nations Unies afin d'appuyer le système des coordonnateurs résidents.

74. Ces dernières années, de plus en plus d'administrateurs recrutés sur le plan national ont été affectés à des bureaux de pays. Leur nombre varie beaucoup d'une région à l'autre, de même que les fonctions qui leur sont confiées. Ainsi, on en compte actuellement 164 dans la Région africaine, 27 dans la Région européenne et 9 dans la Région de l'Asie du Sud-Est, mais aucun dans les Régions des Amériques, de la Méditerranée orientale et du Pacifique occidental. Financièrement, il est évidemment plus avantageux de recruter de tels administrateurs plutôt que des professionnels internationaux, sans compter que leurs connaissances de la situation nationale et leurs contacts peuvent se révéler précieux pour l'Organisation. D'autres organisations du système des Nations Unies comme le PNUD et l'UNICEF emploient des administrateurs recrutés sur le plan national depuis quelque temps et d'autres, comme l'OIT, viennent juste d'introduire cette catégorie professionnelle³⁹. Le Secrétariat a informé le Corps commun d'inspection qu'il venait d'entreprendre une étude de grande envergure, qui devrait durer jusqu'au printemps de 2002, sur les fonctions de ces administrateurs dans l'Organisation tout entière. Les Inspecteurs demandent instamment que, sur la base de cet examen, le Secrétariat adopte un cadre clair de politique générale définissant les critères de sélection, les perspectives de carrière et les fonctions de cette catégorie d'administrateurs.

Choix des locaux

75. Les problèmes rencontrés au sujet de certains administrateurs recrutés sur le plan national font partie des nombreuses difficultés qu'éprouvent les bureaux de pays soucieux de concilier la nécessité de coopérer étroitement avec les autorités nationales et d'autres partenaires nationaux et l'obligation de préserver l'indépendance et la crédibilité de l'OMS en tant qu'organisation internationale neutre et impartiale. Une autre difficulté est le choix des locaux et l'on continue de débattre de la question de savoir si le fait d'être installé dans les locaux d'un ministère national de la santé est susceptible de compromettre cette indépendance. D'après les informations fournies par le Secrétariat (voir le tableau 1), plus de la moitié des bureaux de pays (bureaux des représentants de l'OMS et bureaux de liaison) sont logés gratuitement ou contre un loyer minime, au Ministère de la santé tandis que d'autres louent des locaux distincts aux prix du marché et que d'autres encore sont installés dans des locaux qu'ils partagent avec d'autres organes des Nations Unies.

³⁹ Stratégie de l'OIT en matière de ressources humaines: mise à jour, GB.280/PFA/11, mars 2001.

Tableau 1: Siège des bureaux de pays de l'OMS (bureau des représentants de l'OMS et bureau de liaison compris)

	SEARO	AMRO	WPRO	EURO	AFRO	EMRO	TOTAL (%)
Locaux communs des Nations Unies	2	1	1	4	8	2	18 (13 %)
Locaux distincts	4	14	6	0	25	2	51 (36 %)
Ministère de la santé ou autres institutions de santé publique	3	12	9	22	13	12	71 (51 %)
TOTAL	9	27	16	26	46	16	140 (100 %)

76. Les Inspecteurs notent que les maisons des Nations Unies, dont une a été visitée aux fins de la préparation de ce rapport, constituent une expérience positive et offrent des avantages considérables dans la mesure où elles favorisent la synergie, la coopération et la mise en commun des services des diverses organisations du système des Nations Unies. Ils rappellent des recommandations antérieures du CCI demandant à tous les organismes des Nations Unies représentés à l'échelon local d'accélérer et d'intensifier leurs efforts pour établir et/ou améliorer les locaux et services communs⁴⁰. Ils reconnaissent cependant que les contraintes budgétaires et les conditions locales varient sensiblement et font qu'il est impossible de choisir arbitrairement un siège. Il est donc d'autant plus important d'établir des principes directeurs et de définir des critères mondiaux susceptibles d'aider les bureaux régionaux dans ce type de choix.

Délégations de pouvoirs

77. Les Inspecteurs ont également constaté que l'appui et les recommandations fournis aux bureaux de pays, les pouvoirs qui leur sont délégués, les instructions qui leur sont données pour la communication des informations et les contrôles auxquels ils sont soumis variaient sensiblement selon les régions. Ils ont indiqué plus haut (dans le chapitre II) que le degré d'autorité financière déléguée aux bureaux de pays pouvait également varier selon les régions et ils ont demandé que soient adoptés à ce sujet des critères explicites. Les représentants de l'OMS et les agents de liaison rassemblés au Siège à l'occasion de la première réunion mondiale de février 1999 ont demandé que leur soient confiés des pouvoirs accrus en matière de gestion, de contrôle budgétaire, de collecte de fonds et de personnel. Le vérificateur intérieur des comptes, pour sa part, a déclaré qu'il apparaissait nécessaire de confier des pouvoirs accrus aux bureaux de pays pour qu'ils puissent entreprendre des activités déjà approuvées et que si le coût, le calendrier et la nature d'une activité avaient été préalablement approuvés dans le plan d'action, il était contre productif que le représentant de l'OMS doive obtenir à nouveau une autorisation administrative et financière du bureau régional⁴¹.

⁴⁰ Voir la recommandation n° 5 du rapport JIU/REP/97/1, op. cit.

⁴¹ Rapport du vérificateur intérieur des comptes, A/52/15.

78. Les Inspecteurs approuvent dans l'ensemble la demande des représentants de l'OMS et des agents de liaison qui souhaiteraient disposer de pouvoirs accrus. Il paraît par exemple indûment restrictif que les agents de liaison dans la Région européenne ne puissent pas ouvrir de comptes bancaires officiels, en particulier lorsqu'ils ont pu recueillir localement des fonds extrabudgétaires pour des projets précis. En même temps, un fait récent survenu dans un bureau de liaison de cette région a montré que l'Organisation n'est pas à l'abri de fraudes au niveau des pays et que la plus grande prudence s'impose. Des pouvoirs accrus ne pourront donc être accordés que si des contrôles appropriés sont mis en place au Siège comme dans les bureaux régionaux et que si tous les bureaux de pays sont soumis aux mêmes règles et procédures administratives et financières.

IV. PLANIFICATION, PROGRAMMATION, BUDGÉTISATION, SURVEILLANCE ET ÉVALUATION

A. Planification, programmation et budgétisation stratégiques

79. Comme la plupart des autres organisations du système des Nations Unies, l'OMS a entrepris de mettre en œuvre un processus de budgétisation fondé sur les résultats, avec les encouragements et l'approbation de ses organes directeurs⁴². Le Secrétariat indique qu'un système pleinement intégré de planification, de surveillance, d'évaluation et de notification sera en place pour l'exercice 2002-2003. Cette nouvelle présentation budgétaire, qui comportera des indicateurs prédéterminés, devrait préparer la voie à des évaluations internes et externes. En fait, le Secrétariat décrit le budget-programme de 2002-2003 comme un instrument clef des réformes engagées et de nombreux États Membres l'ont accueilli comme tel.

80. L'une des principales caractéristiques de ce nouveau budget-programme est qu'il repose sur une stratégie institutionnelle globale et a été établi conjointement par les régions et le Siège. Les budgets-programmes régionaux détaillés et volumineux d'autrefois ont disparu. Au lieu de cela, à leur session de septembre 2000, les comités régionaux ont examiné le budget-programme mondial et de brefs documents préparés par les bureaux régionaux et exposant la situation et les grandes stratégies régionales ainsi que des chiffres indicatifs de planification par pays. Ainsi, les comités régionaux ont pu examiner le budget-programme avant qu'il ne soit soumis au Conseil exécutif en janvier 2001. Cette nouvelle façon de procéder, qui devrait renforcer la cohésion de l'Organisation, a été favorablement accueillie par la plupart des États Membres.

81. Dans les bureaux régionaux, comme au sein des comités régionaux, on s'est cependant inquiété de ce que cette démarche s'est exercée jusqu'ici du centre vers la périphérie, selon un modèle qui favorise le Siège au détriment des apports régionaux, et de ce que les résultats attendus au niveau mondial ne reflètent pas toujours certaines priorités régionales. Dans l'ensemble, et d'après les responsables interrogés par les Inspecteurs aux fins du présent rapport, dans une vingtaine des 35 domaines d'activité recensés dans le budget-programme mondial, l'application de cette nouvelle méthode de budgétisation n'a pas posé de problème particulier.

⁴² Voir la résolution WHA52.20 de l'Assemblée mondiale de la santé et la résolution EB103.R6 du Conseil exécutif ainsi que le rapport du Corps commun d'inspection sur la «budgétisation axée sur les résultats: expérience des organisations du système des Nations Unies» (JIU/REP/99/3).

Dans certains cas toutefois, il n'a pas été facile de réconcilier dans la pratique les buts et les priorités mondiaux, ou d'adapter certains domaines d'activité à la situation réelle des bureaux régionaux. En témoigne le fait qu'un certain nombre de domaines d'activité n'ont bénéficié dans certaines régions d'aucune allocation budgétaire au titre du budget-programme⁴³. Les documents budgétaires de plusieurs bureaux régionaux contiennent des tableaux qui renvoient les 35 programmes ou rubriques du budget mondial à la structure organique et aux programmes régionaux. Ce système de renvoi pourrait utilement être repris dans d'autres régions⁴⁴.

82. Par ailleurs, les consultations entre les bureaux régionaux et le Siège en vue de la préparation du budget-programme sont plus ou moins approfondies selon les Groupes et, dans certains cas, ne comportent pas l'établissement d'indicateurs. Les bureaux régionaux ont essentiellement été invités à contribuer à la définition des résultats escomptés pour l'avant-projet de budget-programme mondial, lequel ne contenait qu'une série incomplète d'indicateurs initiaux. Au cours de la deuxième étape, qui a suivi les sessions des comités régionaux (quand ont été établis la plus grande partie des indicateurs), les consultations ont été plus limitées. Le service chargé du budget et de la réforme administrative (BHR) devrait à l'avenir chercher à déterminer dans quelle mesure chaque Groupe sollicite et intègre des contributions des bureaux régionaux pour la préparation du budget-programme mondial et s'assurer en particulier que le processus de consultation ne se limite pas à la définition des résultats escomptés mais comporte aussi l'établissement d'indicateurs.

83. Il faut également reconnaître qu'au sein des comités régionaux, les discussions budgétaires ont continué de porter essentiellement sur le pourcentage du budget régional alloué aux bureaux régionaux, aux programmes interpays et aux pays individuels ainsi que sur la part des fonds extrabudgétaires allouée aux régions. Si l'on considère que le budget d'une «OMS unifiée» devait conduire les comités régionaux à se consacrer à une perspective mondiale plus vaste, le nouveau processus budgétaire n'est pas encore une complète réussite. Toutefois, les États représentés au sein des comités régionaux se sont félicités de ce que la phase de planification des activités exécutées dans les pays soit maintenant plus proche de la date de leur mise en œuvre. De même, ils se sont dans l'ensemble déclarés satisfaits de l'intérêt accru porté au travail de l'Organisation.

84. Nombre des difficultés évoquées ci-dessus tiennent sans doute à la nouveauté du processus et à l'état de préparation de l'Organisation. Au Siège, dans les bureaux régionaux et dans certains bureaux de pays, les administrateurs semblent avoir reçu des indications très complètes sur les concepts qui sont à la base de la budgétisation axée sur les résultats mais on ne peut néanmoins s'attendre à ce qu'ils en soient d'ores et déjà complètement imprégnés. Des séances de formation devront donc être maintenues tout au long de l'exercice 2002-2003 et avec le temps, elles devront faire une place plus importante à la surveillance et à l'évaluation techniques.

85. Certains des problèmes posés par la mise en œuvre de la budgétisation axée sur les résultats pourraient cependant être bien plus durables. Si l'on considère notamment que les

⁴³ Projet de budget-programme pour l'exercice 2002-2003, EB107/INF.DOC/8.

⁴⁴ Projet de budget-programme pour 2002-2003, la perspective européenne EUR/RC50/7 et projet de budget-programme 2002-2003, WPR/RC51/4.

programmes de l’OMS sont exécutés en collaboration aux niveaux régional et national, il est par définition difficile de déterminer ce que souhaite obtenir le Secrétariat par ses propres actions. Bien qu’il soit affirmé dans l’introduction au budget-programme que celui-ci fait une distinction claire entre les responsabilités du Secrétariat de l’OMS et celle des États Membres, il sera dans certains cas pratiquement impossible de mesurer exactement les résultats obtenus dans les pays par le Secrétariat, indépendamment des activités de ses partenaires et en particulier des États membres. Cette difficulté, que rencontrent également d’autres organisations du système des Nations Unies, apparaît clairement quand on sait que si les résultats escomptés au niveau mondial ont bien été formulés pour décrire ce dont le Secrétariat est directement responsable, de nombreux indicateurs mesurent effectivement ce que réalisent les États Membres individuellement ou en collaboration avec l’OMS.

Tableau 2: Dépenses par sources de fonds et niveaux organiques

Niveau organique		1998-1999	2000-2001		2002-2003
Budget ordinaire	Siège	282 953	279 055		276 149
	Bureaux régionaux	237 871	231 816		227 594
	Pays	321 830	331 783		338 911
	Total partiel (pourcentage du total des ressources)	842 654 (51 %)	Estimation initiale (dans le budget-programme 2000-2001)	Prévision révisée (dans le budget-programme 2002-2003)	Budet 2002-2003
			842 654 (46,8 %)	842 654 (43,4 %)	
Autres sources	Siège	527 408	663 200		Ventilation non disponible
	Bureaux régionaux	179 305	190 534		
	Pays	97 790	104 466		
	Total partiel	804 503 (49 %)	958 200 (53,2 %)	1 097 000 (56,6 %)	
Total	Siège	810 361	942 255		Ventilation non disponible
	Bureaux régionaux	417 176	422 350		
	Pays	419 620	436 249		
	Total général	1 647 157 (100 %)	1 800 854 (100 %)	1 939 654 (100 %)	

Sources: Projets de budget-programme pour 2000-2001 et 2002-2003.

86. Outre qu'il est déjà difficile de formuler des résultats escomptés et des indicateurs associés, l'obtention de ces résultats dépend en grande partie d'augmentations importantes du montant des ressources extrabudgétaires. Alors que plusieurs bureaux régionaux ont souligné qu'il était difficile de prévoir avec exactitude le montant des ressources disponibles à ce titre, les responsables au Siège considèrent que les chiffres donnés dans le projet de budget-programme pour 2002-2003 (voir le tableau 2 ci-dessus) correspondent à des estimations prudentes. Il faut remarquer que les ressources extrabudgétaires ont progressé régulièrement au cours des dix dernières années, d'environ 15 % en moyenne par période biennale. Ainsi, alors que le projet de budget-programme pour 2000-2001 a été établi sur la base d'un total attendu de 958 millions de dollars US. de fonds extrabudgétaires, il ressort des nouveaux documents budgétaires que ce chiffre pourrait en fait atteindre quelque 1,1 milliard de dollars US (cette estimation a cependant dû être révisée à la baisse par rapport au montant de 1,24 milliard de dollars US prévu dans un projet antérieur établi pour 2002-2003). D'un autre côté, la nouvelle présentation budgétaire pourrait effectivement aider l'Organisation à recueillir des fonds extrabudgétaires en lui permettant de rapporter plus clairement les ressources aux résultats escomptés.

87. Dans l'ensemble, les États Membres ont favorablement accueilli la nouvelle présentation budgétaire qui oblige l'OMS à davantage de transparence et à mieux rendre compte de son action⁴⁵. Toutefois, dans l'effort méritoire qu'il a fait pour simplifier et clarifier le nouveau document budgétaire, le Secrétariat a peut-être omis des informations cruciales non seulement pour les donateurs mais aussi pour les membres du Conseil exécutif si celui-ci veut continuer à exercer pleinement son rôle directeur. Ainsi, alors que la vue d'ensemble des plans de dépenses pour 2000-2001 faisait apparaître la distribution prévue des fonds extrabudgétaires par niveau organique (Siège, bureaux régionaux et pays), ce n'est pas le cas du document pour 2002-2003 où apparaît uniquement la répartition des fonds du budget ordinaire entre les régions. Pour le Secrétariat, c'est parce que l'expérience a montré que la ventilation donnée pour 2000-2001 s'est révélée trop différente de la situation qui a effectivement prévalu au cours de l'exercice. Les Inspecteurs estiment toutefois que cela devrait au contraire inciter à améliorer l'exactitude des projections au lieu de les supprimer. Dans la mesure où le budget-programme est un instrument clef de la planification stratégique, il est important que de telles informations soient fournies à ce stade plutôt qu'à l'étape ultérieure de la planification opérationnelle, comme le propose le Secrétariat. Il serait en tout cas utile de réintroduire dans le document budgétaire un tableau tel que le tableau 3 ci-dessous qui donnerait, à des fins de comparaison, les chiffres correspondant à plusieurs budgets ordinaires biennaux.

⁴⁵ Cinquante-quatrième Assemblée mondiale de la santé, Commission A, procès-verbal provisoire de la première séance, A54/A/SR/1.

Tableau 3: Dépenses prévues par région (budget ordinaire)

	1998-1999	2000-2001	2002-2003
Total (en milliers de dollars US.) dont:	559 701	563 599	563 599
Afrique	28,12 %	31,37 %	33,08 %
Amériques	14,77 %	13,79 %	13,25 %
Asie du Sud-Est	17,73 %	16,96 %	16,5 %
Europe	8,90 %	9,17 %	9,36 %
Méditerranée orientale	16,12 %	15,24 %	14,79 %
Pacifique occidental	14,34 %	13,47 %	12,99 %

Sources: Projets de budget-programme 2000-2001 et 2002-2003.

Note: les chiffres correspondent aux budgets des bureaux nationaux et régionaux pour chaque région.

88. L'aptitude de l'Organisation à mettre pleinement en œuvre la budgétisation axée sur les résultats dépendra aussi de l'efficacité et des ressources du Département budget et réforme administrative auquel incombe principalement le travail de planification, de programmation et de budgétisation. Ce département exerce actuellement quatre fonctions clefs, qui revêtent toutes une importance capitale pour le fonctionnement de l'Organisation. Ces fonctions sont les suivantes: budgétisation et planification stratégiques; réforme administrative et gestion du changement (évaluation y compris); études d'efficacité et élaboration de politiques des technologies de l'information. Il est cependant permis de douter que ce département, qui compte neuf fonctionnaires de la catégorie professionnelle, ait les ressources nécessaires pour s'acquitter de toutes les tâches qu'impliquent ces fonctions. Il ne serait pas indéfendable notamment de préconiser que la réforme et la gestion du changement (évaluation non comprise) soient confiées à une petite unité distincte éventuellement rattachée au bureau du Directeur général, comme l'ont fait d'autres organisations qui se sont lancées dans un vaste travail de réforme telles l'UNICEF ou l'Organisation des Nations Unies. Ainsi qu'il est dit dans le chapitre II ci-dessus, on peut aussi se demander si le Département budget et réforme administrative devrait être chargé de concevoir et d'élaborer la politique générale de l'Organisation dans le domaine des technologies de l'information.

B. Exécution et surveillance du programme

89. Une étude réalisée en 1998 sur la situation de la planification et de la surveillance des opérations et citée dans un rapport du Secrétariat au Conseil exécutif a fait apparaître les lacunes de l'Organisation dans ce domaine. Elle a montré que les programmes n'établissaient pas tous des plans d'action et que les plans établis se révélaient souvent peu homogènes. De nombreux plans s'avéraient trop détaillés pour donner un aperçu général des résultats. Enfin, durant la mise en œuvre effective, les programmes techniques ne tenaient guère compte du budget

programme⁴⁶. Pour remédier à cette situation, des règles et des procédures normalisées pour l'exécution et la surveillance des programmes ont été élaborées en 1999 et, depuis janvier 2000, des plans de travail opérationnels sont en principe en place dans tous les groupes et régions. Toutefois, le Commissaire aux comptes a jugé que les principes directeurs relatifs à la planification des opérations étaient inégalement appliqués et devraient être mieux respectés⁴⁷.

90. Le système de gestion des activités (ou AMS), déjà mentionné dans le chapitre II est le principal outil qu'utilise le Secrétariat pour préparer et suivre les plans de travail. Son utilisation est en principe obligatoire au Siège mais elle est loin d'être systématique et varie sensiblement suivant les groupes et les régions. Si les bureaux régionaux de l'Afrique, de l'Europe, de la Méditerranée orientale et de l'Asie du Sud-Est ont effectivement adopté ce système, deux autres bureaux, à savoir l'OPS et le bureau régional du Pacifique occidental, ont mis au point leur propre système de surveillance. On notera à cet égard que le Commissaire aux comptes de l'OPS s'est déclaré favorablement impressionné par le système de planification et d'évaluation de cette organisation (AMPES)⁴⁸ et en particulier par l'informatisation de l'essentiel du processus de planification. En fait, il a décrit le système de planification et de surveillance de l'OPS comme égal et, à certains égards particulièrement importants, comme supérieur aux pratiques les meilleures en vigueur ailleurs. Les principaux responsables du Bureau régional estiment eux aussi que l'AMPES est plus efficace et facile à utiliser que le système AMS. Le résultat est qu'il est appliqué par toutes les entités concernées, comme l'a confirmé le Commissaire aux comptes, dont l'examen a montré que les rapports sont soumis par les unités selon la procédure convenue et sont effectivement utilisés pour repenser et revoir les programmes.

91. Dans d'autres régions, de nombreux bureaux de pays n'ont toujours pas accès au système AMS ou à son équivalent, si bien qu'ils risquent d'éprouver des difficultés à suivre la mise en œuvre de leurs activités et l'utilisation de leurs crédits. Conscient de ce problème, le Bureau régional de l'Asie du Sud-Est a donné pour instructions à ses bureaux de pays d'exécuter 75 % du budget qui leur est alloué pour un exercice biennal avant la fin de la première année de l'exercice. À ce jour, seuls trois bureaux de pays de cette région (l'Indonésie, l'Inde et la Thaïlande) disposent de l'AMS mais les responsables du Bureau régional font observer que si l'AMS tarde à être mis à la disposition des bureaux de pays, c'est essentiellement parce que l'on manque des personnels d'appui nécessaires dans le domaine des technologies de l'information. Le Bureau régional de l'Asie du Sud-Est prévoit maintenant d'adopter une formule selon laquelle une base de données centralisée AMS sera gérée au Bureau régional, les bureaux de pays ayant accès à une interface simplifiée avec l'AMS via l'Internet. Cette formule est déjà appliquée au Bureau régional de la Méditerranée orientale. La condition est évidemment que les bureaux de pays soient reliés à l'Internet. Pour sa part, le Bureau régional de l'Europe

⁴⁶ Mise en œuvre des résolutions relatives au budget, EB105/17, 1^{er} décembre 1999.

⁴⁷ Rapport financier intérimaire non vérifié pour l'an 2000, rapport du Commissaire aux comptes, A54/21.

⁴⁸ External Auditor's Report on Strategic Planning, Monitoring and Evaluation in the Pan American Health Organization, document de l'OPS CD42/20, 17 juillet 2000.

note que ses agents de liaison n'ont pas besoin d'avoir accès à l'AMS dans sa version complète et qu'ils ne seraient pas en mesure de l'utiliser.

92. Les responsables que les Inspecteurs ont interrogés au Siège et dans les bureaux régionaux notent que si le système AMS repose sur des principes solides et offre de nombreuses possibilités, il a été essentiellement conçu par des spécialistes des technologies de l'information avec une participation trop limitée des administrateurs de programme, de sorte qu'il n'est pas convivial. Les Inspecteurs ont été informés que l'OMS conserverait le système AMS qui a coûté très cher (de 10 et 12 millions de dollars US à ce jour d'après une estimation) et que le Département budget et réforme administrative serait le propriétaire des applications de ce système⁴⁹. Le Département budget et réforme administrative devrait ainsi être en mesure de contrôler le processus d'adaptation de l'AMS à la budgétisation fondée sur les résultats. Le Secrétariat a fait savoir au CCI qu'il avait entrepris de remodeler ce système selon un plan qui devrait conduire à des améliorations progressives dans le courant des années 2001 et 2002.

93. À ce stade tardif et compte tenu des investissements considérables déjà consentis par l'Organisation pour la mise au point de l'AMS, il ne serait sans doute ni financièrement viable ni techniquement souhaitable de passer à un autre système. Des efforts devraient cependant être faits pour garantir une interface entre les systèmes existants et les harmoniser davantage, de manière à faciliter les échanges d'informations ainsi que l'utilisation des systèmes par des personnels sans cesse renouvelés. Le Secrétariat a récemment pris des mesures, par exemple la définition d'un ensemble minimum de données, qui devraient favoriser ces efforts et les échanges d'informations entre les bureaux. Par ailleurs, toutes les régions devraient avoir pour objectif prioritaire de garantir l'accès des bureaux de pays à une interface simplifiée avec l'AMS ou le système régional équivalent. Enfin, le Département budget et réforme administrative devrait déterminer les besoins en formation des différents groupes du Siège en vue d'une utilisation efficace de l'AMS.

C. Présentation et évaluation des résultats

94. Le Secrétariat note que l'Organisation fournit chaque année un travail d'évaluation considérable mais que jusqu'ici, ce travail n'a pas été systématiquement lié au processus de planification et de budgétisation. Soucieux de remédier à cette situation, il a préparé un «cadre pour l'évaluation du Programme» qui a été présenté à la 107^e session du Conseil exécutif⁵⁰.

95. Dans ce document, le Secrétariat indique que le processus d'évaluation à l'OMS sera désormais systématiquement lié à la planification stratégique, à la budgétisation et à l'examen des programmes. Dans la mesure où il comporte des indicateurs prédéterminés liés aux résultats escomptés, le budget-programme pour 2002-2003 devrait effectivement faciliter grandement l'évaluation des programmes. Toutefois, le document cadre ne donne aucune indication sur la forme que prendra l'examen des progrès accomplis pour atteindre les résultats escomptés par l'OMS au niveau mondial ni sur la façon dont cet examen sera soumis au Comité de développement du Programme. On notera que, contrairement à ce qui se fait dans beaucoup

⁴⁹ Système de gestion des activités de l'OMS, note de service 2000/26, 3 octobre 2000.

⁵⁰ Cadre pour l'évaluation du Programme, EB107/INF.DOC/3, 27 décembre 2000.

d'autres organisations du système des Nations Unies, le Secrétariat de l'OMS n'établit plus de rapports mondiaux sur l'exécution de ses programmes, ces bilans étant intégrés depuis 1996 au rapport sur la santé dans le monde⁵¹. S'il est entendu que la plupart des programmes de l'OMS sont des programmes de longue haleine qui ne se prêtent pas à des évaluations d'impact immédiat, l'adoption de la budgétisation fondée sur les résultats devrait permettre d'en mesurer plus facilement les progrès au cours de chaque exercice biennal.

96. En conséquence, les Inspecteurs recommandent que le Directeur général soumette au Conseil, à sa première session de la deuxième année de chaque exercice biennal, un rapport final sur l'exécution du programme indiquant dans quelle mesure ont été atteints les résultats escomptés au cours de l'exercice précédent. Ce rapport final, qui sera concis et composé de tableaux plutôt que d'exposés descriptifs, devra également être soumis à l'Assemblée, complétant ainsi le rapport financier. Les Inspecteurs ont été informés que la présentation du rapport financier serait réexaminée à partir de 2002-2003, de manière à ce qu'il soit rendu compte de l'exécution des programmes par domaine d'activité et par rapport aux résultats escomptés.

97. Afin que les États Membres disposent d'informations plus récentes qui les aideraient à analyser le projet de budget-programme pour l'exercice à venir, il serait également très utile que soit aussi soumis au Conseil, à la même session, un rapport intérimaire qui rendrait compte de l'activité de l'Organisation au cours des six premiers mois de l'exercice en cours en décrivant les résultats obtenus au cours de cette période et en indiquant dans quelle mesure les résultats escomptés devraient pouvoir être atteints d'ici la fin de l'exercice. Les Inspecteurs reconnaissent cependant que la préparation d'un tel rapport intérimaire pourrait représenter pour le Secrétariat une lourde charge de travail en l'absence d'un système pleinement opérationnel de surveillance des activités.

98. Les Inspecteurs notent également que le nouveau cadre d'évaluation prévoit un certain nombre d'examen thématiques détaillés qui seront préparés avant l'exercice biennal de façon que les questions stratégiques clefs soient correctement évaluées. Le Secrétariat a également indiqué dans un précédent document que le nouveau système d'évaluation intégrée comporterait la préparation d'un rapport semestriel faisant la synthèse des enseignements spécifiques et plus généraux tirés des évaluations exécutées pendant la période considérée⁵². Ce serait là une mesure positive, car les enseignements tirés des évaluations pourraient être recueillis de façon systématique à l'intention de tous les administrateurs de programme. Il serait utile de préciser sous quelle forme et à qui serait présentée cette compilation semestrielle et si ces enseignements seraient incorporés à une base de données.

99. Le cadre pour l'évaluation du programme est plutôt vague et n'apporte pas de réponse claire à plusieurs questions importantes. Il ne fournit en particulier aucune indication sur le total

⁵¹ Ainsi, tous les deux ans, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies ainsi que le Directeur général de la FAO publient un rapport sur l'exécution du programme, tandis que le Directeur général de l'UNESCO publie un rapport du Directeur général sur l'activité de l'Organisation.

⁵² Évaluation du travail de l'OMS, EB105/INF.DOC./3, 13 janvier 2000.

des ressources qui seront affectées à l'évaluation et ne précise pas non plus si des principes directeurs seront établis à l'intention des administrateurs de programme pour l'évaluation continue et efficace de l'exécution des programmes ni comment ces administrateurs pourront utiliser les résultats des évaluations pour prendre leurs décisions.

100. D'une manière générale, il paraît absolument nécessaire d'améliorer la façon dont les résultats des évaluations sont communiqués aux administrateurs de programme, au Secrétariat et aux États Membres, ainsi que la façon dont les enseignements et les indications tirés de ces évaluations doivent être intégrés dans la culture gestionnaire de l'Organisation. Il serait sans doute utile que le Secrétariat affiche la totalité ou une partie des résultats des évaluations sur l'Internet, comme le font déjà des organisations telles que le FIDA, l'OIT, le PNUD, l'UNICEF, l'UNESCO ou le HCR, ou encore le Bureau des services de contrôle interne de l'ONU. Cela suppose naturellement qu'ait été adoptée une politique claire de communication de l'information. Les avantages d'une transparence accrue l'emporteraient certainement de loin sur le risque possible d'autocensure que semble redouter le Secrétariat.

101. De même, le cadre ne fournit aucun détail sur la composition et le fonctionnement de l'«organe de coordination», qui est censé assurer la gestion d'ensemble des processus d'évaluation au Siège et dans les bureaux régionaux. Les Inspecteurs notent que le mot «évaluation» n'apparaît pas dans la description des fonctions du Département budget et réforme administrative qui se réfère, entre autres, à des «études coût-efficacité» et à des «examens de certaines fonctions administratives». S'il est vrai que l'évaluation doit être considérée comme faisant partie intégrante de la gestion des programmes (en particulier dans le contexte de la budgétisation fondée sur les résultats), sans doute serait-il plus efficace qu'une unité donnée du Siège, de préférence le Département budget et réforme administrative (BMR) ou le Bureau de la vérification intérieure des comptes et de la surveillance (IAO), soit expressément chargée de la planification, de la coordination, de la gestion et de la diffusion des résultats des évaluations. La confusion qui règne au sujet de la division des tâches confiées à l'IAO et au BMR devrait en tout cas être dissipée.

102. À l'heure actuelle, en raison des ressources limitées dont disposent le BMR et l'IAO, de nombreuses études d'évaluation sont faites à l'extérieur. Des évaluations extérieures sont certainement utiles quand il s'agit d'avoir une perspective nouvelle sur un programme et d'améliorer la transparence. Toutefois, elles ne sont pas une garantie de qualité et peuvent être coûteuses, au regard non seulement des honoraires demandés, mais aussi du temps que les membres du personnel doivent consacrer aux évaluateurs. Par ailleurs, dans le cas d'évaluations conduites par des acteurs extérieurs, il peut être plus difficile de donner aux administrateurs de programme le sentiment qu'ils sont partie prenante aux recommandations formulées et donc de les convaincre de les appliquer.

103. Dans le domaine de l'administration et de la gestion, l'impact des études extérieures demandées par l'OMS n'est pas toujours très clair. Deux exemples sont particulièrement déconcertants. Après l'évaluation des services du personnel au Siège conduite en 1996 par une société privée de conseil en gestion, l'IAO a étudié la suite donnée aux recommandations formulées à l'issue de cette évaluation et, constatant que ces recommandations avaient été correctement appliquées, a jugé l'évaluation terminée⁵³. Or, quelques mois plus tard, le

⁵³ Rapport du vérificateur intérieur des comptes, A/52/15, 29 mars 1999.

Secrétariat a demandé une autre évaluation extérieure sur la réforme de la gestion des ressources humaines (voir le chapitre V). Les objectifs et la portée de ces deux évaluations ne sont pas absolument identiques, mais l'on peut cependant se demander si cette deuxième étude pourra apporter beaucoup aux résultats de la première. De la même manière, ainsi que cela est indiqué dans le chapitre II, le Secrétariat a confié l'année dernière à une société de conseil une étude de ses activités en matière de technologie de l'information, quelques mois à peine après la publication d'un rapport interne long et détaillé sur la stratégie de technologie de l'information.

104. Aux fins du présent rapport, le CCI a demandé au Secrétariat de lui fournir une liste de toutes les études confiées à des sociétés privées de conseil au cours des deux derniers exercices (1998-1999 et 2000-2001) en indiquant le coût. Cette demande est cependant restée sans réponse, peut-être parce que le Secrétariat ne s'est pas encore penché sur la question. Dans un de ses récents rapports, le CCI a recommandé que l'OMS élabore une politique claire, accompagnée de critères d'évaluation explicites et rationnels, sur le recours à des sociétés-conseils de l'extérieur⁵⁴. En l'absence des renseignements demandés, le CCI ne peut souscrire à ce stade à l'opinion du Secrétariat, présentée au Conseil exécutif à sa 107^e session, selon laquelle cela ne serait ni faisable ni souhaitable et qu'il est suffisant de suivre les procédures applicables à tous les sous-traitants et prestataires de services extérieurs⁵⁵.

V. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

105. Cela fait longtemps qu'il a été constaté qu'il fallait réformer en profondeur la gestion des ressources humaines à l'OMS. L'Assemblée mondiale de la santé ayant préconisé l'élaboration et la mise en œuvre d'une nouvelle politique du personnel compatible avec le régime commun des Nations Unies, le précédent Directeur général a, en 1997, présenté au Conseil exécutif un rapport sur la politique et les pratiques en matière de personnel⁵⁶. Ce document mettait l'accent sur la nécessité de revoir les schémas de dotation en personnel, sur le rôle essentiel joué par le personnel d'encadrement et sur la formation à assurer dans les domaines où les compétences laissaient à désirer en matière de gestion, ainsi que sur la nécessité d'opter pour des contrats plus souples en matière d'emploi, la sécurité d'emploi du personnel ne pouvant plus être garantie.

106. La situation ne s'était guère améliorée en 1999, lorsque la nouvelle Directrice générale a créé un Groupe spécial chargé de la réforme de la gestion des ressources humaines, dont l'objectif était de renforcer la productivité, l'efficacité et la satisfaction au travail de l'ensemble du personnel. Ce Groupe spécial a présenté ses recommandations, sous la forme d'un plan stratégique de gestion des ressources humaines, à l'automne 2000 au Cabinet, et en janvier 2001 au Conseil. Ses membres ont pu s'entendre sur diverses questions telles que la nécessité de réorganiser les fonctions relatives aux ressources humaines, de renforcer le suivi du comportement professionnel, d'améliorer les programmes de perfectionnement du personnel et

⁵⁴ Voir en particulier les recommandations 1 et 2 des «Politiques et pratiques en matière d'utilisation des services de sociétés-conseils privées dans les organisations du système des Nations Unies», JIU/REP/99/7.

⁵⁵ Rapports du Corps commun d'inspection, EB/107/32, 28 novembre 2000.

⁵⁶ EB99/16, janvier 1997.

de créer un milieu de travail plus favorable, mais plusieurs problèmes majeurs n'ont pu être résolus au niveau du Cabinet, concernant notamment les arrangements contractuels⁵⁷.

107. Les Inspecteurs estiment que la réforme longtemps différée de la gestion des ressources humaines devrait à présent aller de l'avant et qu'il faudrait prendre d'urgence un certain nombre de dispositions. Il s'agit de restructurer au Siège les fonctions qui se rapportent au personnel, d'adopter des politiques et des procédures nouvelles en matière de recrutement, de suivi du comportement professionnel et d'organisation des carrières, et d'acquérir des systèmes appropriés d'information sur la gestion des ressources humaines. Ces dispositions cadrent donc avec la décision prise par la Directrice générale de procéder à des changements dans les secteurs où les membres du Groupe spécial étaient parvenus à un consensus, tandis que les discussions se poursuivent dans les autres secteurs.

A. Rajeunir et diversifier le personnel

108. À l'instar d'autres grandes institutions spécialisées des Nations Unies, l'OMS se caractérise par un personnel vieillissant dans une structure pléthorique au sommet, comme le montrent le tableau 4 et le graphique 1 ci-dessous. Dans la catégorie des administrateurs, 51 % des fonctionnaires ont 50 ans ou plus et 44,7 % devraient prendre leur retraite dans les 10 prochaines années⁵⁸. Tout en offrant des possibilités de corriger la structure du personnel, un tel état de choses soulève également la question de la planification du renouvellement des effectifs et du remplacement des cadres.

Tableau 4. Profil des cadres: tableau comparatif

Organisation	OMS	FAO	BIT	UNESCO
Fonctionnaires de la classe P-5 et de rang supérieur, en pourcentage de l'effectif total des cadres	54,7 %	40,4 %	49,4 %	37,6 %
Âge moyen des cadres	48,5	48,5	48	48,6
Femmes, en pourcentage des cadres	31,9 %	23,6 %	32,3 %	41 %

Sources: OMS/EB107/14; BIT/GB.277/PFA/8, Composition et structure du personnel; FAO: FC95/15, Statistiques des services du personnel; UNESCO: Statistiques communiquées par PER/HRD/PLN.

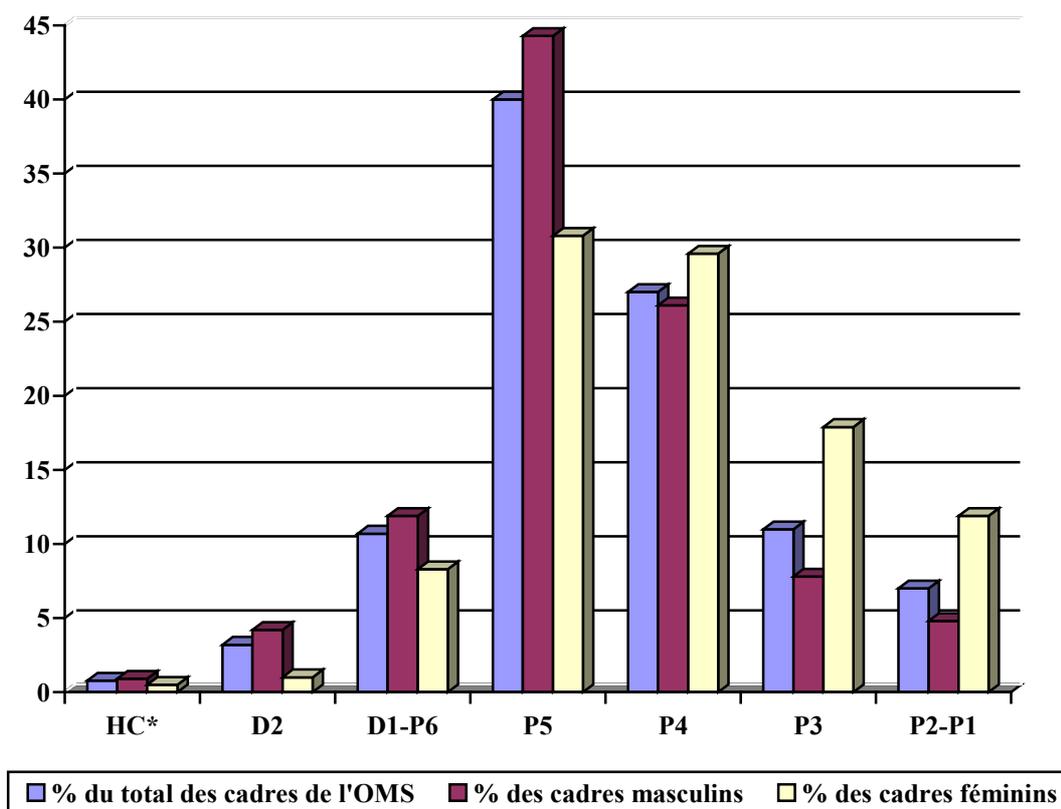
109. De fait, la répartition par classe des cadres de l'OMS est particulièrement déséquilibrée en faveur des fonctionnaires de la classe P-5 et de rang supérieur. Un rapport antérieur du CCI décrivait il y a quelques années une organisation pléthorique au sommet, touchée par une

⁵⁷ Élaboration de la politique de ressources humaines, EB107/15, 7 décembre 2000.

⁵⁸ Ressources humaines: rapport annuel, 2000, EB107/14, 9 janvier 2001.

«inflation d'échelons»⁵⁹. En dépit des efforts entrepris par l'actuelle Directrice générale pour réduire le nombre de postes du niveau de directeur, la situation semble s'être aggravée depuis lors. Les fonctionnaires des classes P-4 à D-1/P-6, qui représentaient 66 % de l'effectif total des cadres en 1980, comptaient pour 73 % en 1991 et 77 % en 2000. Il se peut que cette évolution soit liée à la réticence de l'Organisation à recruter de nouveaux fonctionnaires au niveau P-2 ou P-3, ainsi qu'au recours excessif au reclassement en tant que mode de promotion, comme on le verra ci-après. Le Secrétariat attribue également ce déséquilibre aux exigences de certains postes, qui nécessitent du personnel disposant d'une solide expérience professionnelle.

Graphique 1: Répartition des cadres de l'OMS par classe



Source: EB107/14. (*HC: personnel hors classe).

110. L'examen de l'affectation et de l'emploi des ressources en personnel de secrétariat/personnel administratif au Siège, auquel le Secrétariat a récemment procédé, a montré qu'il était possible de réduire le niveau global de dotation en personnel de secrétariat et de renforcer la productivité et le travail d'équipe de cette catégorie de personnel ainsi que des

⁵⁹ Décentralisation des organismes du système des Nations Unies: troisième partie: Organisation mondiale de la santé, JIU/REP/93/2 (Part III).

cadres⁶⁰. De même, le plan stratégique de gestion des ressources humaines de l’OMS a souligné la nécessité de renoncer progressivement aux tâches traditionnelles de secrétariat. Il peut à cet égard s’avérer utile d’étendre un tel examen à tous les lieux d’affectation et de comparer les effectifs de la catégorie des services généraux au Siège et dans les bureaux régionaux, vu les fortes disparités existant dans le rapport agents des services généraux/cadres entre ces deux niveaux d’organisation (voir le tableau 5 ci-dessous).

Tableau 5. Rapport agents des services généraux/cadres

Organisation	OMS Siège	OMS Bureaux régionaux	OMS Bureaux de pays	OMS Total	UNESCO	BIT	FAO
	1,07/1	2,20/1	1,79/1	1,59/1	1,14/1	1,37/1	1,59/1

Sources: OMS/EB105/14; BIT/GB.277/PFA/8, Composition et structure du personnel; FAO: FC95/15, Statistiques des services du personnel; UNESCO: Statistiques communiquées par PER/HRD/PLN.

111. Concernant la diversité du personnel, qu’il s’agisse de l’équilibre entre hommes et femmes ou de la répartition géographique, les progrès ont été irréguliers. En 2000, 31,86 % des cadres étaient des femmes, chiffre qui représente une amélioration par rapport à la décennie précédente (la proportion était de 20 % en 1990) mais reste éloigné de l’objectif de parité entre les sexes professé par l’OMS. En outre, les femmes cadres restent, dans l’ensemble, concentrées dans les échelons inférieurs. En 2000, près de 60 % d’entre elles occupaient des postes P-4 ou de niveau inférieur, alors que plus de 60 % des postes de cadre occupés par des hommes correspondaient à la classe P-5 ou à des postes de rang supérieur (voir le graphique 1 ci-dessus).

112. En matière de répartition géographique, on compte actuellement 106 pays se trouvant dans la fourchette souhaitable, 24 pays surreprésentés, 15 pays sous-représentés et 46 non représentés. La situation s’est légèrement dégradée par rapport à 1999 et plus encore par rapport à 1996. À cette date, 118 pays se trouvaient dans la fourchette souhaitable, tandis que 13 étaient surreprésentés, 15 sous-représentés et 46 non représentés⁶¹. En 2000, 35,36 % des cadres engagés étaient des ressortissants de pays non représentés ou sous-représentés. Or l’Assemblée mondiale de la santé avait auparavant fixé, pour les engagements de ressortissants de pays non représentés, sous-représentés ou se situant en deçà du point médian de la fourchette souhaitable,

⁶⁰ Mise en œuvre des résolutions relatives au budget, 1^{er} décembre 1999, EB105/17, et note de service 99/23 – Analyse des ressources en matière de secrétariat au Siège de l’OMS.

⁶¹ Représentation géographique, EB105/INF.DOC/2 du 5 janvier 2000, et Ressources humaines: rapport annuel, 2000, EB107/14 du 9 janvier 2001.

l'objectif de 60 % du nombre total des postes de la catégorie des administrateurs et des fonctionnaires de rang supérieur⁶².

113. Le Groupe spécial a fait savoir que l'OMS élaborerait un plan intégré pour parvenir à la diversité souhaitée sur le plan de la répartition géographique et de l'équilibre hommes-femmes grâce à des efforts de longue haleine visant à encourager les candidats éventuels et à prendre les devants en matière de recrutement. De même, comme le Secrétariat l'a signalé au Conseil exécutif, «de nouveaux instruments sont actuellement mis au point et appliqués pour atteindre les cibles de la représentation géographique et de l'équilibre hommes-femmes, et suivre les progrès accomplis»⁶³. Ces nouveaux outils comprennent à la fois une base de données concernant les associations professionnelles auxquelles il peut être fait appel pour élargir le vivier de candidats originaires de pays non représentés ou sous-représentés, et des directives sur l'équilibre hommes-femmes et la répartition géographique à diffuser auprès des responsables de la gestion des ressources humaines au Siège et dans les bureaux régionaux. Il est en outre prévu de passer en revue les meilleures pratiques en matière de gestion de la diversité.

114. Compte tenu du nombre élevé de départs à la retraite prévus pour les années à venir parmi les cadres de l'OMS, comme on l'a vu ci-dessus, les Inspecteurs estiment qu'il serait également utile que le Secrétariat établisse des projections pour déterminer dans quelle mesure ces départs influeront sur le principe d'une répartition géographique équitable⁶⁴. Au cas où ces projections ne laisseraient entrevoir aucune possibilité d'amélioration sensible de la répartition géographique par le jeu naturel des départs, l'OMS pourrait envisager d'adopter des programmes spéciaux de recrutement exclusivement axés sur les pays sous-représentés ou non représentés, comme il en existe déjà à l'ONU, à l'UNESCO ou au BIT.

B. Regrouper et renforcer les fonctions relatives au personnel

115. Ainsi qu'il a été signalé au chapitre IV, une importante société spécialisée de conseil a été chargée en 1996 d'évaluer les fonctions relatives au personnel au Siège. Cette société a notamment constaté que la mise au point d'une stratégie semblait laborieuse, que la structure du bureau du personnel était pléthorique au sommet et que les points de contact avec la «clientèle» étaient mal définis. Elle a également déclaré que le bureau du personnel pâtissait d'un manque d'encadrement et de compétences professionnelles, avait du mal à résoudre les problèmes de façon créative et ne semblait pas suffisamment axé sur les besoins des utilisateurs. D'après la même étude, l'information sur la gestion présentait des lacunes et les difficultés censées provenir du régime commun des Nations Unies semblaient exagérées.

116. Ces conclusions restent à maints égards valables à l'heure actuelle. Les Inspecteurs tiennent à souligner combien il est urgent de mettre en place un bureau unique solidement

⁶² WHA48.28 et WHA50.15, Recrutement du personnel international à l'OMS: représentation géographique.

⁶³ Élaboration de la politique de ressources humaines, EB107/15, 7 décembre 2000.

⁶⁴ L'Organisation des Nations Unies présente par exemple des prévisions de ce type dans son rapport le plus récent sur la composition du Secrétariat (A/55/427), du 28 septembre 2000.

encadré et doté de responsabilités précises en matière de gestion des ressources humaines, l'objectif étant de redéfinir les tâches et fonctions de ce service central vis-à-vis des bureaux régionaux et groupes administratifs et de le doter des outils et ressources nécessaires à une gestion moderne des ressources humaines.

117. Le Groupe spécial a estimé que l'éparpillement des responsabilités en matière de gestion des ressources humaines et d'administration entre plusieurs services centraux, groupes administratifs et bureaux régionaux et de pays, ayant chacun sa propre structure hiérarchique, pouvait être une source de confusion, d'inefficacité et d'insatisfaction. Les Inspecteurs notent que la gestion des ressources humaines a été, pendant de nombreuses années, partagée entre plusieurs bureaux et que des postes d'encadrement sont restés vacants pendant de longues périodes. Les tâches d'organisation des carrières et de formation, étroitement liées au suivi du comportement professionnel, étaient par exemple confiées jusqu'en 2000 à des bureaux distincts de celui des ressources humaines, même si elles semblent à présent avoir été intégrées à celui-ci.

118. Il est essentiel que la responsabilité globale de l'ensemble de la gestion des ressources humaines soit clairement attribuée à un seul département, dirigé par un solide spécialiste des ressources humaines de la classe D-2 qui rendrait directement compte au chef du Groupe de l'administration. La Directrice générale a annoncé en mai 2001 que le poste de directeur des ressources humaines serait en fait assimilé à celui d'un membre du Cabinet. Les Inspecteurs suggèrent que le directeur supervise les quatre unités administratives ci-après, dont chacune serait dirigée par un fonctionnaire de la classe D-1/P-6 ou, au minimum, P-5: un bureau chargé de l'appui administratif et de l'appui aux bureaux régionaux; une unité chargée de l'élaboration de la politique générale (y compris l'information et la planification en matière de personnel); les services opérationnels; et un bureau responsable du perfectionnement du personnel.

119. Comme on l'a vu au chapitre II, des conseillers privés en organisation ont laissé entendre que la décision de décentraliser les fonctions relatives aux ressources humaines pour les confier à des unités d'appui administratif était en fait une erreur puisqu'elle avait contribué à en cloisonner la structure administrative. Ils ont donc recommandé d'y renoncer. Les Inspecteurs tiennent néanmoins à faire valoir qu'une telle décentralisation peut s'avérer efficace et rationnelle en matière de personnel si les responsabilités respectives des unités d'appui administratif et du nouveau département sont clairement définies et si ce dernier est en mesure de fournir auxdites unités des orientations et un appui appropriés. Cela vaut également pour les bureaux régionaux, qui devraient avoir au Siège des interlocuteurs clairement désignés pour les questions de personnel. Le nouveau département devrait en outre orienter les travaux des unités d'appui administratif et des services régionaux du personnel dans le domaine des ressources humaines en procédant avec eux à des réexamens annuels des dotations en effectifs de leurs groupes et bureaux respectifs et en les aidant à élaborer des plans pour atteindre les objectifs convenus en matière d'équilibre entre hommes et femmes, de représentation géographique, de perfectionnement du personnel, etc.

120. Le nouveau département devrait pouvoir s'appuyer sur un système intégré, performant et moderne d'information sur les ressources humaines et il faudrait prendre sans tarder les décisions requises à cet égard. La société de conseil à laquelle le Groupe spécial a fait appel a estimé que l'essentiel du coût global de 6 millions de dollars, au minimum, à prévoir pour la mise en œuvre de ses recommandations correspondait à l'investissement à effectuer dans un tel système. Le Groupe spécial a calculé pour sa part que, pour adapter aux besoins de l'OMS un système

normalisé d'information sur les ressources humaines, il fallait sans doute tabler sur des coûts d'application supérieurs à 5 millions de dollars. Si l'OMS décidait d'acquérir et d'adapter un système de planification des ressources d'entreprise, il serait essentiel de consulter les responsables du personnel pour veiller à ce qu'un tel système ne soit pas entièrement axé sur les questions financières mais tienne dûment compte des fonctions à assumer dans le domaine des ressources humaines.

C. Gérer le personnel

121. Dans son rapport, le Groupe spécial affirme clairement que les pratiques en vigueur en matière de ressources humaines à l'OMS se traduisent par un déploiement inefficace du personnel, ne permettent pas de prendre systématiquement en considération la valeur professionnelle et ne remédient généralement pas à des résultats peu satisfaisants. Cependant, les Inspecteurs estiment que le Groupe spécial a proposé trop peu de mesures concrètes pour corriger ces différentes lacunes, sans doute parce qu'il a étudié de façon plus approfondie le problème des arrangements contractuels. Tout en prenant note des efforts entrepris par l'administration actuelle pour mettre en place des mécanismes de concertation avec le personnel, renforcer les procédures de conciliation et contribuer au bien-être du personnel, ils jugent indispensable de réaffirmer avec force la valeur du capital humain de l'Organisation en vue d'encourager et de motiver le personnel.

Inventaire des compétences

122. Le Groupe spécial a consacré beaucoup de temps et d'énergie à l'examen du «bon dosage» dont l'Organisation aura besoin en matière de personnel, mais les discussions ont essentiellement porté sur l'éventail des contrats de travail à attribuer plutôt que sur l'assortiment de compétences et de spécialisations à prévoir. Or ces deux aspects sont indissociables. Les Inspecteurs espèrent donc que, comme l'a suggéré le Groupe spécial, un plan biennal de ressources humaines sera établi pour 2002-2003 pour l'ensemble de l'Organisation, ainsi que par groupe administratif et bureau régional, sur la base du budget-programme présenté au Conseil exécutif. En même temps, «l'inventaire des compétences» envisagé par le Groupe spécial devrait être entrepris à titre prioritaire pour recenser à la fois les compétences actuellement disponibles au sein de l'Organisation et celles dont elle doit se doter en recrutant de nouveaux fonctionnaires et en faisant appel à des services extérieurs. Un tel inventaire fournirait l'assise nécessaire à de nouvelles politiques en matière d'organisation des carrières, de mobilité et de formation⁶⁵.

Arrangements contractuels

123. Au cours des 10 dernières années, l'absence de planification des effectifs, conjuguée à de graves difficultés budgétaires et aux exigences propres à de nouveaux mandats, a conduit l'Organisation à faire de plus en plus appel à des fonctionnaires engagés pour une période de courte durée. À la mi-2000, environ 7 000 personnes participaient de manière suivie aux activités de l'OMS. Sur ce nombre, 3 500 bénéficiaient d'engagements pour une durée déterminée ou d'engagements permanents, 2 000 étaient des fonctionnaires engagés pour une période de courte

⁶⁵ Un rapport du Secrétaire général sur la réforme de la gestion des ressources humaines (A/55/253) donnait à entendre qu'un inventaire de ce type serait réalisé à l'ONU en 2000.

durée et 1 500 y travaillaient sans avoir le statut de fonctionnaire (au titre de contrats de louage de services, en particulier). Si la tendance actuellement constatée se poursuit, l’OMS emploiera d’ici la fin de l’exercice biennal en cours plus de fonctionnaires engagés pour une période de courte durée que de titulaires de contrats de longue durée. C’est déjà le cas dans certaines régions. Au Bureau régional de l’Europe, par exemple, au terme d’une décennie de compressions budgétaires périodiques et compte tenu du lancement de plusieurs grandes opérations d’assistance humanitaire, les fonctionnaires engagés pour une période de courte durée constituent à présent 64 % du total des effectifs⁶⁶. Cette évolution semble en fait s’accélérer: au total, 27 312 mois de travail ont fait l’objet en 2000 de contrats conclus par l’Organisation avec des personnes engagées pour une période de courte durée, soit presque autant que pour l’ensemble de l’exercice biennal 1998-1999⁶⁷. Bon nombre de personnes employées au titre de contrats de courte durée sont en fait au service de l’Organisation pendant de longues périodes. L’on compte actuellement 1 279 personnes (440 cadres et 839 agents des services généraux) qui, sur les 12 derniers mois ont occupé un poste pendant 11 mois, mais tout en étant titulaires de contrats de courte durée.

124. Un tel état de choses a diverses incidences négatives. De l’avis du personnel d’encadrement, cette façon de procéder, qui permet apparemment de réaliser des économies et de garder une certaine souplesse, empêche une réelle mise en concurrence en matière de recrutement, perturbe l’activité et entraîne le départ de fonctionnaires de valeur. Le plan défini par le Groupe spécial souligne également que la pratique actuelle consistant à recruter du personnel qualifié en milieu de carrière pour de courtes périodes ne tient pas compte du fait que la diversité et la complexité de l’Organisation nécessitent un processus d’apprentissage de la part des nouveaux fonctionnaires. Elle est en outre injuste à l’égard des fonctionnaires en poste depuis longtemps, qui sont privés de divers avantages associés aux contrats à durée déterminée. En même temps, les intéressés ne sont pas toujours soumis à une évaluation approfondie du comportement professionnel. Selon le Commissaire aux comptes, il arrive dans de nombreux cas que les appréciations du travail du personnel à court terme ne soient pas effectuées en fin de contrat⁶⁸.

125. Enfin, il est également plus difficile aux organes directeurs d’évaluer les dépenses réelles de personnel. Ainsi, les chiffres présentés dans le dernier rapport annuel – selon lesquels les dépenses de personnel ne représentent que 30 % environ des dépenses totales engagées au titre des programmes de l’OMS – correspondent uniquement aux dépenses afférentes au personnel engagé pour des périodes de longue durée⁶⁹. Or les chiffres fournis dans le rapport financier pour l’exercice 1998-1999 montrent que, pour cette période, les dépenses liées à l’emploi de personnel pour des périodes de courte durée constituaient 8,7 % des dépenses totales de l’Organisation, en sus des 30,1 % consacrés aux traitements et dépenses communes de

⁶⁶ Rapport du Directeur régional sur les travaux de l’OMS en Europe, 1998-1999, EUR/RC50/2, 28 juin 2000.

⁶⁷ Ressources humaines: rapport annuel, 2000, EB107/14, 9 janvier 2001.

⁶⁸ Rapport du Commissaire aux comptes, A53/17.

⁶⁹ Ressources humaines: rapport annuel, 2000, EB107/14, 9 janvier 2001.

personnel⁷⁰. On peut supposer que la part des dépenses consacrées à l'emploi de fonctionnaires engagés pour une courte période sera nettement plus élevée pour l'exercice biennal 2000-2001.

126. Les Inspecteurs partagent l'avis du Groupe spécial selon lequel le système actuel d'arrangements contractuels est à la fois pesant et trop complexe. Ils constatent également avec préoccupation que ce système varie beaucoup d'un bureau régional à l'autre. Il a par exemple été question au chapitre III des différences constatées dans l'emploi d'administrateurs recrutés sur le plan national. Les contrats de louage de services en sont un autre exemple. Le Groupe spécial a estimé que l'Organisation devait définir à l'avance les types de contrats de longue et de courte durée dont elle avait besoin et faire appel à des services extérieurs en vue de disposer des effectifs nécessaires à l'appui de sa stratégie d'entreprise et de ses programmes. Cependant, d'importants désaccords subsistent quant aux différents éléments du dosage envisagé et aucune décision n'a été prise. Plusieurs organisations – dont le HCR et le PAM – qui doivent faire face à des situations d'urgence humanitaire à l'aide de procédures souples de recrutement et d'un personnel très mobile ont engagé diverses réformes concernant les arrangements contractuels. Le Secrétariat de l'OMS a fait savoir aux Inspecteurs qu'il présenterait en 2002 des propositions à ce sujet au Conseil exécutif.

127. On peut toutefois se demander s'il est utile que l'OMS mette au point ses propres arrangements distincts, ou si elle ne devrait pas se contenter de rationaliser les dispositions actuelles en participant aux efforts entrepris dans le cadre du régime commun pour répondre à de nouveaux impératifs à l'aide d'un personnel rajeuni, remotivé et suffisamment souple. La plupart des autres institutions spécialisées, fonds et programmes des Nations Unies relativement importants connaissent les mêmes impératifs et le CCI entend réaliser dans un proche avenir une étude sur la structure de postes et les engagements connexes.

Recrutement

128. L'amélioration de la procédure de recrutement pourrait grandement contribuer à atténuer certains des problèmes qui ont conduit l'OMS à recourir dans une mesure excessive à des fonctionnaires engagés pour des périodes de courte durée. Les Inspecteurs prennent note des efforts entrepris par le Secrétariat pour abrégier cette procédure (le délai moyen de recrutement est à présent de six mois) et la rendre plus compétitive et plus efficace. Ils constatent avec satisfaction que les entretiens et les épreuves écrites sont désormais employés de façon systématique dans certains bureaux aux fins des engagements et espèrent que ces pratiques pourront être étendues à l'ensemble du Secrétariat. Les nouveaux mécanismes et outils annoncés par le Secrétariat – tels que les centres d'évaluation et le recrutement fondé sur les compétences – cadrent avec les nouvelles pratiques communément admises dans le système des Nations Unies et peuvent sensiblement améliorer le processus de recrutement. Cependant, ils peuvent également se révéler onéreux et devront être dûment inscrits au budget.

129. Dans un secteur aussi spécialisé que la santé, il est particulièrement important de disposer de solides fichiers de candidats. En 1998, le fichier des cadres contenait les noms de 3 000 personnes environ et celui des agents des services généraux 1 500. Ces fichiers

⁷⁰ Rapport financier et états financiers vérifiés pour l'exercice 1^{er} janvier 1998-31 décembre 1999, A53/17, 31 mars 2000.

devraient être non seulement informatisés et périodiquement mis à jour en concertation avec les services techniques compétents, mais également mis à profit. À cet égard, les Inspecteurs aimeraient mentionner le système institué par le PAM en 1998, qui impose au personnel d'encadrement de cette organisation l'obligation de recruter des candidats inscrits sur les fichiers en cas de vacance de poste. Le PAM dispose actuellement de 10 fichiers, dont certains sont divisés en fichiers subsidiaires et qui couvrent un éventail de 17 «profils» différents. Des avis de vacance de poste sont publiés uniquement s'ils ne correspondent à aucun profil figurant dans tel ou tel fichier, ou si aucun candidat approprié ne peut être trouvé dans le fichier considéré. L'autre solution envisageable au niveau de l'Organisation tout entière serait que l'OMS s'inspire du système de base de données informatique utilisé par le Bureau régional des Amériques/OPS pour recruter des candidats qualifiés dans tous les domaines de compétence.

Suivi du comportement professionnel

130. Un système efficace de suivi du comportement professionnel aiderait également l'Organisation à tirer le meilleur parti possible du personnel actuellement en poste et le maintien en fonction des personnes nouvellement recrutées devrait être fondé sur une évaluation précoce de leurs résultats. Le système actuel d'évaluation du comportement professionnel, introduit il y a près d'une vingtaine d'années, a été qualifié par le Groupe spécial d'«outil de gestion peu efficace». Un système modifié reposant sur les compétences a été mis à l'essai en 1996, puis considéré comme difficile à appliquer et abandonné. Cela étant, un nouveau dispositif de planification et d'évaluation du comportement professionnel a été élaboré au sein du Bureau régional des Amériques. Ce dispositif, qui semble englober des éléments considérés comme des «pratiques optimales» dans le reste des Nations Unies, constitue l'ossature du nouveau «système de gestion et de perfectionnement du comportement professionnel» qu'il est prévu d'introduire à l'échelle de l'Organisation en 2002. Il associe notamment des objectifs individuels aux plans de travail de l'Organisation et à des dispositions visant à aider les superviseurs à remédier aux insuffisances professionnelles. Le nouveau système devrait commencer à faire l'objet d'activités de formation et de séances d'information à l'échelle de l'Organisation en septembre 2001, après quoi une formation sera organisée dans d'autres bureaux régionaux et au Siège.

Gestion des carrières et perfectionnement du personnel

131. Même si le Groupe spécial a étudié des moyens de récompenser les fonctionnaires ayant un comportement professionnel exceptionnel par diverses gratifications autres que pécuniaires, les Inspecteurs jugent encore plus important de prendre en considération de bons résultats en assurant aux intéressés une progression rapide de leur carrière. Or les questions de promotion et de déroulement de carrière ne sont guère approfondies dans le cadre stratégique relatif aux ressources humaines. Il semble en fait que l'on continue de privilégier le reclassement en tant que mode d'avancement. Ainsi, pour 1998-1999, 27 % des promotions survenues dans la catégorie des administrateurs et 32 % dans celle des services généraux ont pris la forme d'un reclassement. Pour la période du 1^{er} janvier 2000 au 31 mars 2001, les proportions atteignaient 31 % dans la catégorie des administrateurs et 40 % dans celle des services généraux. Le cadre stratégique fait état d'une «action au coup par coup consistant simplement à reclasser les postes comme seule forme de gratification et d'avancement professionnel» et constate que le reclassement des emplois est, de façon générale, un outil inadapté en matière de promotion. Cependant, il ne propose guère de moyens de corriger ce système.

132. Les Inspecteurs estiment que l'administration devrait clairement réaffirmer, par une note de service s'il y a lieu, le principe selon lequel les promotions ne devraient être assurées par un reclassement des postes que dans des circonstances exceptionnelles. En même temps, elle devrait souligner sa détermination à appliquer l'article IV du statut du personnel, qui est ainsi libellé: «Sans entraver l'apport, aux divers échelons, de talents nouveaux, il y aura lieu de nommer aux postes vacants des personnes déjà en service dans l'Organisation, plutôt que des personnes venant de l'extérieur». Vu que les départs à la retraite libèrent des postes de niveau supérieur et offrent des possibilités de tenir compte du mérite des fonctionnaires déjà en poste, il faudrait rationaliser et clarifier les procédures de «promotion normale», consistant à briguer un poste vacant d'un échelon plus élevé.

133. Il faudrait aussi que le déroulement de la carrière passe par des affectations dans des lieux différents. La Directrice générale a fortement mis l'accent sur la nécessité d'accroître la mobilité du personnel et le Cabinet a approuvé en 1998 un plan directeur relatif au roulement des emplois et à la mobilité. Cependant, le Groupe spécial a constaté que cet objectif prioritaire n'avait pas encore été mis en application et que les taux de mobilité entre régions restaient faibles. De fait, les mutations entre le Siège et les bureaux régionaux touchent moins de 1 % du personnel chaque année. La plupart des mutations se font à destination du Siège et relativement peu entre les régions. Pour remédier à un tel état de choses, le Groupe spécial a proposé une formule qui représente un compromis entre le roulement obligatoire appliqué par certaines organisations et la mobilité volontaire s'inscrivant dans le cadre de la gestion ordinaire des postes vacants, qui est la norme dans la plupart des autres cas. Il suggère d'établir, à compter du prochain exercice biennal, une liste des postes vacants à l'échelle de l'Organisation et de financer au niveau central les dépenses liées à l'application du principe de mobilité.

134. Les Inspecteurs souscrivent à ces propositions, qui sont analogues au programme de suivi des affectations successives des fonctionnaires, actuellement mis à l'essai au Secrétariat de l'ONU. Ils constatent toutefois que, à la différence d'autres grandes institutions spécialisées, les effectifs de l'OMS sont, en majorité, employés hors Siège, ce qui offre des possibilités de roulement périodique à l'instar de ce qui se fait dans des organisations ayant une forte présence sur le terrain, comme le PNUD (voir tableau 6). Les Inspecteurs estiment donc qu'il serait important d'instituer un véritable système de roulement entre les fonctionnaires du Secrétariat recrutés au niveau international, même si les coûts d'un tel système doivent être dûment pris en compte. Ils ont appris qu'un projet de plan d'application relatif à la mobilité et au roulement des emplois était à l'étude au Secrétariat, mais n'ont pas pu obtenir de renseignements détaillés sur son contenu.

Tableau 6: Répartition du personnel par lieu d'affectation

(en pourcentage)

ORGANISATION	OMS	BIT	FAO	UNESCO	PNUD
Cadres employés au Siège	46,2	71	69,4	68,2	49
Cadres employés hors Siège*	53,8	29	30,6	31,8	51

Source: OMS-Ressources humaines: Rapport annuel, 2000, EB107/14; BIT-GB.277/PFA/8, Composition et structure du personnel; FAO-FC 95/15, Statistiques des services du personnel; UNESCO-Statistiques communiquées par PER/PCP/ST; PNUD-Bureau de la gestion, 1999.

(L'expression «hors Siège» s'entend de tous les bureaux régionaux, sous-régionaux, de liaison et de représentation.)*

135. L'organisation des carrières devrait également englober une stratégie de perfectionnement du personnel et de formation. Il s'avère urgent d'étoffer sensiblement les compétences en matière de gestion et de renforcer le savoir-faire en vue d'une mise en œuvre plus efficace des programmes au niveau des pays. Le cadre stratégique relatif aux ressources humaines recommande qu'une part de 1,5 % des coûts salariaux soit réservée à la formation et que tous les fonctionnaires consacrent 50 heures par an de leur temps de travail à des activités de perfectionnement. Cela représenterait une nette amélioration par rapport à la situation actuelle, où les activités de valorisation des ressources humaines ne comptent que pour 0,3 % dans les dépenses de personnel. Les Inspecteurs jugent également souhaitable que les bureaux régionaux regroupent une partie de leurs modiques ressources en matière de formation.

Mécanismes de concertation entre le personnel et l'administration

136. En prenant ses fonctions, la Directrice générale s'est engagée à ouvrir un dialogue structuré avec les associations du personnel au sujet des conditions de travail et d'autres questions touchant la vie professionnelle. Ce dialogue s'est déroulé essentiellement dans le cadre du nouveau Conseil mondial personnel/administration, chargé d'examiner les principaux enjeux qui intéressent le personnel de l'ensemble de l'Organisation, et regroupant des représentants de l'administration et du personnel du Siège et des principaux bureaux. Les associations du personnel se sont déclarées satisfaites du niveau global de concertation et de leur participation au processus de réforme de la gestion des ressources humaines. Elles ont, en particulier, qualifié le Conseil de «forum utile»⁷¹. Cependant, elles ont manifesté de vives inquiétudes au sujet de certaines questions en suspens, dont les tracasseries apparentes dont les représentants du personnel feraient l'objet dans un bureau régional et l'application peu cohérente des règlements dans l'ensemble de l'Organisation.

⁷¹ Déclaration du représentant des associations du personnel de l'OMS sur des questions concernant la politique en matière de personnel et les conditions d'emploi, EB107/INF.DOC/6.

137. C'est précisément parce qu'il s'est révélé être un cadre utile à la concertation que le Conseil mondial personnel/administration ne doit pas être à la merci du bon vouloir des fonctionnaires du Secrétariat. Les Inspecteurs notent que l'article VIII – fort succinct – du statut du personnel concernant les relations avec le personnel indique uniquement que «le Directeur général prendra les dispositions nécessaires pour assurer la participation des membres du personnel à la discussion des mesures qui les intéressent». Ils recommandent que cet article soit modifié afin de pérenniser le Conseil mondial personnel/administration et des mécanismes analogues au niveau régional. Il serait bon également d'institutionnaliser les actuels mécanismes de conciliation en veillant à ce qu'il existe un médiateur aux niveaux mondial et régional. Il est à noter à cet égard que la fonction de médiateur a été renforcée au Siège en 2001, cette responsabilité étant désormais confiée à un fonctionnaire employé à temps complet plutôt qu'à temps partiel.

138. Enfin, pour contribuer dans le même esprit à encourager un dialogue structuré avec le personnel, la Directrice générale pourrait envisager de proposer que l'article X du statut du personnel sur les mesures disciplinaires soit modifié, en vue de mettre en place un mécanisme administratif auquel participerait le personnel pour la conseiller sur des questions d'ordre disciplinaire, conformément aux pratiques en vigueur à l'ONU et dans divers autres organismes des Nations Unies.

VI. CONTRÔLES EXTERNE ET INTERNE

139. Dans son rapport intitulé «Une plus grande cohérence pour un contrôle renforcé dans le système des Nations Unies»⁷², le Corps commun d'inspection a souligné combien il importait de préserver la distinction entre les mécanismes de contrôle interne et externe. Les mécanismes de contrôle interne sont avant tout des outils à la disposition des chefs de secrétariat, auxquels ils doivent donner des avis sur les pratiques de contrôle interne et de gestion. Les organes de contrôle externe sont des outils à la disposition des États Membres auxquels ils fournissent directement des renseignements et des avis sur la gestion des organisations concernées.

140. Le rapport faisait également valoir que, dans le système des Nations Unies, un contrôle efficace est une responsabilité qui incombe à la fois aux États Membres, à l'administration des différents secrétariats et aux mécanismes de contrôle proprement dits. Les procédures d'établissement des rapports sur les activités de contrôle interne devraient donc permettre aux États Membres d'assumer leur propre part de responsabilité en fournissant aux organes directeurs les informations nécessaires pour:

- Déterminer dans quelle mesure les chefs de secrétariat utilisent effectivement le contrôle interne pour exercer leurs tâches de gestion;
- Se tenir informés de l'état des recommandations, notamment des mesures adoptées (ou non encore adoptées) à ce sujet par les organes responsables;

⁷² Une plus grande cohérence pour un contrôle renforcé dans le système des Nations Unies, JIU/REP/98/2.

- Déceler les aspects et les problèmes qui appellent des mesures de la part des chefs de secrétariat et/ou des organes délibérants.

141. La question de savoir comment aider les organes directeurs à s'acquitter de leur importante tâche de «gouvernance» en matière de contrôle est un des sujets de préoccupation du Corps commun d'inspection. Le CCI note à cet égard qu'en 1999 l'OMS a créé une Commission de vérification des comptes relevant du Conseil exécutif en vue de renforcer la fonction de contrôle assumée par celui-ci. La Commission est notamment chargée d'examiner les plans de travail détaillés du Vérificateur intérieur des comptes et du Commissaire aux comptes, les rapports de ce dernier, ceux du CCI ainsi que les rapports de vérification intérieure remis par le Directeur général conformément à l'alinéa d) de la Règle de gestion financière 117.4. En se fondant sur ces examens, elle adresse des recommandations au Conseil exécutif en coordination avec le Comité de l'administration, du budget et des finances (ABFC), s'il y a lieu.

A. Contrôle externe

142. À l'OMS, la fonction de contrôle externe est assurée, d'une part, par le Commissaire aux comptes nommé par l'Assemblée mondiale de la santé et, d'autre part, par le Corps commun d'inspection. Même si le règlement financier de l'OPS stipule que son conseil directeur désigne également un commissaire aux comptes pour cette organisation, il était d'usage jusqu'en 1995 que les deux organisations nomment la même personne à ce poste. Cependant, à sa 48^e session tenue en 1995, l'Assemblée mondiale de la santé a nommé un nouveau commissaire aux comptes pour les exercices financiers 1996-1997 et 1998-1999, tandis que le Conseil directeur de l'OPS renouvelait le mandat du commissaire sortant pour les mêmes exercices. Les deux commissaires aux comptes ont été reconduits dans leurs fonctions pour les exercices financiers 2000-2001 et 2002-2003.

143. L'OPS est une organisation distincte, dotée d'une constitution, d'organes directeurs et d'un règlement financier qui lui sont propres, mais fait également fonction de Bureau régional des Amériques (AMRO) de l'OMS. De ce fait, ses activités et celles de l'AMRO sont étroitement liées. Son budget est financé pour près de 30 % par le budget ordinaire de l'OMS et aucune distinction n'est faite dans les comptes entre les ressources de l'OPS et celles qui sont allouées à l'AMRO en tant que Bureau régional de l'OMS. En outre, il est à noter qu'à l'OPS la fonction de contrôle interne est exercée par le Bureau de la vérification intérieure des comptes et de la surveillance de l'OMS. De solides arguments plaident donc en faveur de la nomination d'un même commissaire aux comptes, arguments qui s'avèrent encore plus pertinents aujourd'hui au regard des efforts déployés pour «unifier» l'OMS. Cependant, il semble que cette solution idéale ne pourrait être conservée que si le commissaire aux comptes désigné en commun est originaire d'un pays membre des deux organisations. En l'occurrence, un retour à la situation d'avant 1995 n'est sans doute pas une formule envisageable à tous les coups. Il serait donc essentiel que les modalités de collaboration mises au point depuis 1996 entre les deux commissaires aux comptes soient maintenues et renforcées.

144. Les Inspecteurs notent également que, rompant avec la pratique antérieure où le Directeur général proposait le nom d'un seul candidat à nommer ou à maintenir en fonction, l'OMS a, pour la première fois, invité en 1995 les États Membres à présenter des candidatures au poste de commissaire aux comptes sur la recommandation du Directeur général qui avait établi un rapport

sur la question⁷³. Dans ce rapport, il était notamment souligné que, depuis 1948, les fonctions de commissaire aux comptes de l'OMS avaient été assumées par les vérificateurs généraux des comptes de trois pays seulement, le dernier titulaire ayant occupé ce poste pendant 18 ans au total. Les dispositions actuellement en vigueur à l'OMS ne limitent toujours pas le nombre de mandats que peut remplir le Commissaire aux comptes. À ce propos, il est bon de noter que l'Assemblée générale des Nations Unies a récemment décidé qu'à compter du 1^{er} juillet 2002, les membres du Comité des commissaires aux comptes rempliraient un mandat d'une durée de six ans non renouvelable⁷⁴. Cette mesure permet un degré raisonnable de roulement tout en assurant la continuité nécessaire.

145. Concernant le Corps commun d'inspection, considéré statutairement comme un organe subsidiaire des organes délibérants de l'OMS, le Conseil exécutif a approuvé à sa 106^e session l'accord conclu entre le Secrétariat et le CCI au sujet de l'examen des rapports de ce dernier. Selon cet accord, les rapports du Corps commun d'inspection qui intéressent l'OMS sont d'abord examinés par la Commission de vérification des comptes (ou le Comité de développement du programme pour les questions spécifiquement liées au programme). Ils peuvent ensuite être réexaminés par un autre organe approprié si leur nature et leur contenu le justifient.

146. À sa troisième réunion, la Commission de vérification des comptes a décidé de faire participer le CCI, en fonction des besoins, aux séances de travail informelles qu'elle organisait jusque-là avec le Commissaire aux comptes et le Vérificateur intérieur des comptes, en vue de mieux comprendre les questions de contrôle auxquelles l'OMS est actuellement confrontée. Aux fins d'une coopération et d'une coordination plus étroites avec le Vérificateur intérieur des comptes, le CCI veut espérer que, lors de l'élaboration de rapports considérés comme présentant un intérêt pour l'OMS, il pourra accéder promptement aux rapports de vérification interne, dans le strict respect de l'article 6 de son statut. Cet article stipule, notamment, que «les organisations accordent, à tous les échelons, leur entière coopération aux Inspecteurs, y compris l'accès à tout renseignement ou document particulier en rapport avec leurs travaux», et que «les Inspecteurs sont tenus au secret professionnel en ce qui concerne tous les renseignements confidentiels qu'ils reçoivent».

B. Contrôle interne

Mandat du Bureau de la vérification intérieure des comptes et de la surveillance (IAO)

147. Par la résolution EB104.R1, le Conseil exécutif a approuvé des amendements à la Règle de gestion financière 117.2 concernant le mandat du Bureau de la vérification intérieure des comptes et de la surveillance (IAO) qui est à présent chargé, en principe, de tous les aspects du contrôle interne (vérification intérieure des comptes, inspection, suivi, évaluation et enquêtes). Cependant, ainsi qu'il est noté dans la recommandation 7 du présent rapport, les responsabilités respectives de l'IAO et du BMR (Budget et réforme administrative) en matière d'évaluation devront être précisées, car il semble que cette tâche soit également assumée par le BMR.

⁷³ Nomination d'un commissaire aux comptes. Rapport du Directeur général. A/48/27.

⁷⁴ Résolution A/RES/55/248 de l'Assemblée générale, datée du 12 avril 2001.

148. L'IAO, dont l'activité était surtout axée sur des contrôles bien précis du respect des dispositions financières et l'évaluation de l'efficacité des contrôles internes, privilégie depuis peu les contrôles d'ensemble, suivant en cela une tendance générale observée dans la plupart des organismes des Nations Unies. Il effectue désormais des contrôles de gestion, des contrôles opérationnels et des vérifications de l'optimisation des ressources, et certaines de ses études les plus récentes se concentrent presque exclusivement sur ces aspects. Une note d'information récemment distribuée à tous les fonctionnaires de l'OMS décrivait ses travaux comme ayant pour objet de promouvoir un contrôle efficace et de trouver des moyens d'améliorer les activités sur le plan économique tout en contribuant à l'utilisation rationnelle des ressources.

Ressources allouées à l'IAO

149. Sur les 3 486 fonctionnaires que compte l'OMS, l'IAO dispose de 11 postes permanents (1 directeur, 8 vérificateurs des comptes et 2 agents des services d'appui). Le rapport entre l'effectif de ce bureau et l'effectif total de l'OMS (1 pour 315) est donc inférieur au rapport moyen (1 pour 264) constaté pour l'ensemble du système des Nations Unies⁷⁵. Le rapport est même moindre si l'on tient compte de l'effectif réel de l'Organisation, soit 7 000 personnes environ, et serait encore plus faible si l'ensemble du personnel de l'OPS était également inclus dans le calcul. Le Vérificateur intérieur des comptes juge ces ressources suffisantes, d'autant que des moyens de financement complémentaires permettant de réaliser s'il y a lieu certaines études à l'extérieur viennent compléter les crédits alloués à l'IAO au titre du budget ordinaire. Par ailleurs, il souligne que l'IAO recourt de plus en plus aux techniques de contrôle assisté par ordinateur.

150. Même en admettant que les comparaisons entre des organisations ayant des mandats très différents ne soient pas toujours significatives, les Inspecteurs estiment que certaines tendances peuvent accentuer le profil de «risque» de l'OMS et devront faire l'objet d'une attention particulière dans les années à venir. Parmi ces tendances, il convient de mentionner la création de nouveaux bureaux de liaison ainsi que la forte augmentation des fonds extrabudgétaires. À mesure que la part des activités financées au moyen d'arrangements extrabudgétaires augmente, il faudra que l'IAO puisse apporter la preuve que ces activités sont visées par les mêmes principes de responsabilité que ceux qui s'appliquent aux programmes et projets ordinaires.

151. Les membres de la Commission de vérification des comptes ont exprimé la crainte que les ressources de l'IAO ne soient pas suffisantes, sur le plan des capacités d'analyse, pour lui permettre de s'adapter à l'élargissement de son mandat et pour réaliser les types de contrôle d'ensemble qu'il envisage à présent⁷⁶. En 2000, le Commissaire aux comptes a procédé à un examen de la fonction de vérification intérieure à l'OMS. Tout en considérant les qualifications, les compétences et l'expérience du personnel comme généralement adaptées à ses fonctions, le Commissaire aux comptes a souligné qu'elles devraient sans doute être réévaluées à mesure

⁷⁵ Obligation redditionnelle, amélioration de la gestion et contrôle dans le système des Nations Unies, JIU/REP/95/2 (première et deuxième parties).

⁷⁶ Rapport de la troisième réunion de la Commission de vérification des comptes du Conseil exécutif, EBAC3/7.

que le niveau d'assurance exigé par l'administration évoluerait. À son avis, il subsiste un certain nombre de domaines dans lesquels l'IAO n'a pas suivi l'évolution récente du secteur de la vérification interne, notamment en matière d'évaluation des risques⁷⁷.

Autonomie de fonctionnement et procédures d'établissement des rapports

152. Sur le plan de l'autonomie de fonctionnement, le Corps commun d'inspection constate que l'IAO se conforme dans une large mesure aux recommandations figurant dans les rapports antérieurs du CCI relatifs à la fonction de contrôle⁷⁸. Le chef du Bureau, qui doit avoir les qualifications techniques nécessaires, est nommé par le Directeur général après consultation avec le Conseil exécutif. De même, des consultations analogues doivent être menées avant la résiliation éventuelle du contrat de l'intéressé.

153. L'IAO a librement et promptement accès en tout temps à tous les dossiers, biens, membres du personnel, opérations et fonctions qui intéressent ses travaux. Il rend compte des résultats de ses travaux et formule des recommandations sur les mesures à prendre à l'intention des administrateurs compétents à tous les échelons du Secrétariat, avec copie adressée au Directeur général et au Commissaire aux comptes. À la demande du chef de l'IAO, tout rapport qu'il a soumis peut être présenté au Conseil exécutif accompagné des observations du Directeur général. Cette disposition – quoique jamais appliquée – est un important aspect de l'autonomie de fonctionnement étant entendu que le chef de l'IAO reste pleinement et exclusivement responsable vis-à-vis du Directeur général.

154. L'IAO présente également chaque année un rapport succinct sur ses activités au Directeur général avec copie au Commissaire aux comptes. Ce rapport est remis par le Directeur général à l'Assemblée mondiale de la santé, assorti des observations jugées nécessaires, et est examiné par la Commission de vérification des comptes dans le cadre de son mandat, ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 141.

Communication des rapports de vérification interne aux États Membres

155. À sa troisième réunion tenue en janvier 2001, la Commission de vérification des comptes a constaté avec préoccupation qu'elle ne disposait pas d'informations suffisantes pour pouvoir évaluer l'efficacité des vérifications intérieures et a demandé de pouvoir consulter certains rapports de l'IAO. La Commission a également demandé que les rapports annuels du Bureau soient plus détaillés à l'avenir, notamment en ce qui concerne la portée des contrôles ainsi que les résultats et les recommandations, bien que cette demande n'ait pas été réitérée à sa quatrième réunion⁷⁹. Les Inspecteurs notent que les rapports récapitulatifs antérieurs sur les contrôles internes ne présentaient pas de données et d'analyses détaillées sur le degré d'application des recommandations formulées par l'IAO. Il faudrait sans doute envisager de communiquer

⁷⁷ Voir A/54/21, op. cit.

⁷⁸ Voir JIU/REP/98/2, op. cit.

⁷⁹ Voir le paragraphe 16 du document EBAC3/7.

des informations plus précises en s'inspirant de la présentation sous forme de tableau utilisée par le Commissaire aux comptes concernant la mise en œuvre des recommandations⁸⁰.

156. En réponse aux demandes formulées par les membres de la Commission, le Secrétariat a accepté de communiquer certains rapports de vérification interne, mais a fait valoir qu'une telle démarche – de caractère expérimental – devait être gardée à l'étude, en soulignant que les rapports de l'IAO répondaient en principe à des impératifs de contrôle interne et devaient être réservés à cet usage. En outre, il a exprimé la crainte que, du fait de la publication de ces rapports, les vérifications intérieures ne se réduisent à des contrôles externes, «privant de sa signification et de sa complémentarité la fonction de vérification intérieure»⁸¹. Les débats qui ont eu lieu à la 107^e session du Conseil exécutif montrent que des divergences persistent à cet égard, certains États Membres ayant rejoint la position défendue par le Vérificateur intérieur des comptes.

157. De l'avis du CCI, la question devra sans doute, si le Conseil la réexamine, être abordée non seulement sur le fond, mais également dans la perspective des modifications éventuelles à apporter aux dispositions actuellement en vigueur. L'expérience fournie par d'autres organismes des Nations Unies montre que, sauf dans le cas de l'ONU où les rapports du BSCI (y compris les rapports d'enquête) sont présentés à l'Assemblée générale, les procédures régissant l'établissement de rapports aux organes directeurs au sujet des activités de vérification intérieure sont en général plus restrictives. Les pratiques actuelles de l'OMS sont comparables à celles des trois autres grandes institutions spécialisées (BIT, FAO et UNESCO). Cela étant, vu le bilan offert par le BSCI, la crainte de voir la vérification intérieure se transformer en une sorte de contrôle externe du fait de la publication des rapports correspondants ne semble pas vraiment fondée.

158. Si les améliorations susmentionnées se révèlent insuffisantes pour répondre aux préoccupations des États Membres, peut-être faudrait-il alors envisager de revoir les dispositions pertinentes des Règles de gestion financière. Dans leur formulation actuelle, celles-ci ne prévoient pas expressément la communication des rapports de l'IAO aux organes directeurs, si ce n'est à la demande du Vérificateur intérieur des comptes au titre de l'alinéa d) de la Règle de gestion financière 117.4, ainsi qu'il est indiqué ci-dessus (voir par. 141). Les modalités de fonctionnement arrêtées en janvier 2001 peuvent représenter une solution provisoire acceptable pour les uns et les autres. Le CCI estime toutefois que, si l'on veut s'en tenir aux principes de responsabilité, il serait dans l'intérêt des États Membres ainsi que du Secrétariat que les règles applicables soient clairement définies et dûment observées.

Coordination avec les autres organes de contrôle

159. Le rapport susmentionné du CCI sur la fonction de contrôle soulignait également la nécessité de renforcer dans ce domaine la concertation entre les différents partenaires. L'ampleur et la qualité de la coordination et de la coopération entre l'IAO et le reste

⁸⁰ Questions concernant la vérification extérieure des comptes, mise en œuvre des recommandations, EBAC3/2, 28 novembre 2000.

⁸¹ Voir le paragraphe 17 du document EBAC3/7.

du Secrétariat semblent satisfaisantes. De même, le Commissaire aux comptes s'est déclaré satisfait du niveau de coopération avec l'IAO, en faisant valoir en particulier qu'en sus des communications informelles, le Comité directeur de la vérification des comptes créé en 1999 offrait une possibilité de dialogue structuré en la matière.

160. Les Inspecteurs se félicitent de la création de ce Comité, qui peut constituer un mécanisme des plus utiles pour aider l'IAO à prendre en considération les avis et les demandes des directeurs de programme, qu'il s'agisse de définir la sphère dans laquelle s'exerce sa fonction de contrôle, de fixer des priorités ou de planifier ses travaux. En même temps, le Comité peut, en fonction du niveau de représentation à ses réunions, contribuer à diffuser les leçons tirées des rapports de l'IAO. Bon nombre d'organisations rangent un tel mécanisme parmi les pratiques optimales⁸².

161. En outre, il peut être utile que des représentants du Vérificateur intérieur des comptes, du Commissaire aux comptes et du CCI se réunissent périodiquement. L'expérience que tous les participants à la réunion tripartite organisée à l'ONU entre le Comité des commissaires aux comptes, le Bureau des services de contrôle interne et le CCI ont acquise à cet égard montre l'intérêt de consultations informelles de ce type.

⁸² Projet de rapport de l'Institute of Internal Auditors (IIA), UNESCO, document 160 EX/INF.6 de l'UNESCO, 22 septembre 2000.