



ORGANISATION PANAMÉRICAINNE DE LA SANTÉ
ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ



46^e CONSEIL DIRECTEUR 57^e SESSION DU COMITÉ RÉGIONAL

Washington, D.C., E-U, 26-30 septembre 2005

Point 5.3 de l'ordre du jour provisoire

CD46/23, Add. I (Fr.)
14 septembre 2005
ORIGINAL : ANGLAIS

RAPPORT DE L'UNITE D'INSPECTION CONJOINTE

1. En mai 2003, la Directrice de l'Organisation panaméricaine de la Santé (OPS) a demandé, par l'intermédiaire du Siège de l'OMS, au Corps commun d'inspection du système des Nations Unies une revue de l'exécution de la gestion basée sur les résultats à l'OPS. L'objectif était d'obtenir des opinions indépendantes extérieures qui pourraient fournir des apports des plus utiles à la conception et l'exécution d'efforts visant le renforcement institutionnel de l'OPS. La Directrice a informé les Organes directeurs de sa demande et de la conduite de l'étude et a indiqué qu'elle partagerait les résultats définitifs avec les États Membres de l'Organisation après avoir reçu la note finale du Corps commun d'inspection.
2. L'étude réalisée par le Corps commun d'inspection couvre plusieurs aspects de l'administration et de la gestion de l'Organisation, et porte sur l'évaluation du système de gestion basée sur les résultats (GBR) à l'OPS par rapport aux points de référence contenus dans « l'Étude de la série de rapports sur la gestion en vue des résultats dans le système des Nations Unies » du Corps commun d'inspection.
3. Le 5 septembre 2005, le Président du Corps commun d'inspection a soumis à la Directrice de l'OPS la note intitulée « Revue de l'exécution de la gestion basée sur les résultats à l'Organisation Panaméricaine de la Santé (OPS) » (Annexe 1), préparée par les inspecteurs Even Fontaine Ortiz et Muhammad Yussuf. Cette note a été produite conformément aux dispositions de l'Article 11, paragraphe 5, du Statut du Corps commun d'inspection et a été soumise à la Directrice de l'OPS pour en faire l'usage qui lui convient. Les inspecteurs ont également recommandé que la Directrice de l'OPS considère de faire suivre la note avec ses commentaires s'il y a lieu, aux Organes directeurs de l'OPS.
4. Nonobstant la courte période de temps entre la réception de la note finale et le 46^e Conseil directeur, la Directrice souhaite mettre à disposition les résultats de la revue

effectuée par le Corps commun d'inspection car ils peuvent être utiles pour les délibérations des Organes directeurs sur le renforcement institutionnel de l'OPS.

5.

6. Une analyse détaillée des recommandations contenues dans la note et une discussion approfondie au sein du Secrétariat sur les conclusions de la revue sont prévues entre septembre 2005 et janvier 2006. Un plan d'action sera préparé et soumis à la considération des Organes directeurs, pour faire progresser le système de gestion basée sur les résultats dans l'Organisation, en tenant compte des résultats de la revue effectuée par le Corps commun d'inspection. La Directrice présentera des commentaires détaillés sur la note au Sous-Comité de planification et programmation au printemps de 2006.

Annexe

**RÉÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA
GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS AU SEIN DE
L'ORGANISATION PANAMÉRICAINNE DE LA SANTÉ
(OPS)**

Préparée par

***Even Fontaine Ortiz
Muhammad Yussuf***

Unité d'Inspection Conjointe

Genève 2005



Nations Unies

Conformément à l'Article 11.2 du règlement JIU, la présente note a été "finalisée après consultation auprès des Inspecteurs de façon à valider des recommandations spécifiques par rapport à la sagesse collective de l'Unité".

TABLES DES MATIÈRES

	<i>Paragraphe</i>	<i>Page</i>
Abréviations et Acronymes		iv
INTRODUCTION	1-5	1
I. PLANIFICATION DE PROGRAMME, BUDGÉTISATION, SURVEILLANCE ET ÉVALUATION.....	6-51	1
A. Définition d'un cadre conceptuel précis.....	6-9	1
B. Formulation précise des objectifs à long terme.....	10-13	3
C. Alignement des programmes et des objectifs à long terme.....	14-23	3
D. Lien entre ressources et objectifs	24-29	6
E. Mobilisation des ressources	30-39	8
F. Affinement du système de surveillance du rendement.....	40-47	10
G. Une stratégie pour la gestion du savoir à l'appui de la RBM.....	48-51	11
II. DÉLÉGATION DE POUVOIRS ET IMPUTABILITÉ.....	52-79	12
A. Définition précise de la délégation de pouvoirs dans les instruments administratifs.....	52-53	13
B. Mise en place des normes d'imputabilité.....	54	13
C. Habilitation des gestionnaires compétents à jouer un rôle de chef de file	55-56	13
D. Amélioration de l'administration du système de justice actuel.....	57-59	14
E. Amélioration des contrôles internes et normes éthiques	60-62	14
F. Alignement de la gestion de rendement sur les buts organisationnels et les besoins à combler en matière d'avancement de la carrière	63-65	15
G. Récompenser le rendement	66-69	16
H. Nécessité d'un suivi soutenu.....	70-79	17
III. RESSOURCES HUMAINES	80-92	19
IV. DÉCENTRALISATION.....	93-99	22
Annexe 1 PAHO Budget programme de l'OPS		24
Annexe 2 Les 10 plus grands contributeurs de l'OPS en 2002-2003 (US\$)		25

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

AMPES	Système américain de planification, programmation, suivi et évaluation
BPB	Budgets programmes biennaux
BPP	Budgets programmes proposés
DT	Domaines de travail
CEPIS	Centre panaméricain de génie sanitaire et des sciences de l'environnement
CLAP	Centre latino-américain de périnatalogie et de développement humain
CCN	Stratégies de coopération nationale
DPM	Bureau du Directeur de la gestion des Programmes
IAO	Bureau de la vérification intérieure des comptes et de la surveillance
ICSC	Commission de la Fonction publique internationale
IKM	Gestion du savoir
IT	Technologie de l'information
ONG	Organisations non gouvernementales
OPS/AMRO	Organisation panaméricaine de la santé/Bureau régional de l'OMS pour les Amériques
PAHEF	Fondation panaméricaine pour la santé et éducation
PPES	Système de planification et d'évaluation
PSC	dépenses d'appui aux programmes
RBM	gestion axée sur les résultats
SMART	spécifique, mesurable, accessible, réaliste et temporel
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la population
UNICEF	United Nations Children's Fund
WHO	Organisation mondiale de la Santé

INTRODUCTION

1. La réévaluation actuelle de l'Organisation panaméricaine de la Santé et du Bureau régional de l'OMS pour les Amériques (PAHO/AMRO) a été entreprise à la demande de son Directeur. Elle met l'accent sur l'évaluation de son système de gestion axée sur les résultats (RBM) par rapport aux objectifs repères présentée dans "L'aperçu des séries de rapports sur la gestion axée sur les résultats au sein du système des Nations Unies"¹ de l'Unité d'inspection conjointe (UIC), et traite de plusieurs aspects de l'administration et de la gestion de l'Organisation.
2. Après être entré en fonction en février 2003, le Directeur actuel de l'OPS/AMRO a amorcé un processus de changements gestionnaires et programmatiques, tel que résumé dans le document intitulé "Mise à jour du processus de changement institutionnel au sein du Bureau sanitaire panaméricain", soumis au comité exécutif en juin 2005.² En septembre 2003, les États membres de l'OPS, reconnaissant leur rôle dans le renouvellement de l'Organisation, a créé un groupe de travail sur l'OPS au 21^e siècle³, relevant du comité exécutif et chargé de passer en revue les aspects critiques des opérations de l'Organisation. Ce groupe de travail soumettra un rapport final contenant des recommandations au 46^e Conseil directeur en 2005.
3. Dans l'ensemble, l'Organisation subit un changement positif qui donnera lieu à une utilisation plus efficace des ressources en vue d'atteindre ses objectifs convenus dans le domaine stratégique et programmatique. Les Inspecteurs ont constaté que l'OPS avait introduit la budgétisation axée sur les résultats et que certains éléments de RBM étaient en place ou en voie de développement. L'OPS doit cependant passer à l'étape suivante pour mettre en œuvre pleinement la gestion axée sur les résultats. Il faut une démarche stratégique plus approfondie et interdépendante afin de fusionner ces éléments en une stratégie compréhensive.
4. Les Inspecteurs savent que les changements nécessaires pour mettre en place une culture efficace de RBM ne peuvent être introduits du jour au lendemain. Ils exigent non seulement l'engagement soutenu et total des gestionnaires et du personnel, mais également les outils et ressources en vue d'effectuer les changements nécessaires. Puisque la mise à disposition de ces ressources ne peut se faire que de par une décision des États membres, les Inspecteurs demandent au Directeur de l'OPS/AMRO de mettre en œuvre les recommandations contenues dans le présent rapport en étroite collaboration avec les États membres.
5. La présente note a été rédigée avec la pleine consultation et coopération de la direction de l'OPS. Les Inspecteurs tiennent à exprimer leurs sincères remerciements auprès des représentants et des employés de l'OPS pour leur contribution.

I. PLANIFICATION DE PROGRAMME, BUDGÉTISATION, SUIVI ET ÉVALUATION

A. Définition d'un cadre conceptuel précis

6. En septembre 2004, le 45^e Conseil directeur a approuvé une Politique budgétaire révisée des Programmes régionaux⁴. Elle était occasionnée par le besoin de définir un cadre qui permettrait une répartition plus équitable des ressources parmi les pays et fondée sur le besoin de chacun des pays. Elle augmente le chiffre indicatif pour l'affectation des ressources au niveau national, et établi un autre niveau d'affectation au niveau sous-régional pour faciliter le processus d'intégration. La politique a joué un rôle essentiel dans la mise en place du Plan stratégique 2003-2007 et la formulation du Programme de changement.

¹ JIU/REP/2004/5.

² CE/136/14 du 28 mai 2005.

³ Résolution CD44.R14 du 44^e Conseil directeur, septembre 2003

⁴ CD45/7 et Résolution CD45.R6, septembre 2004. La politique originale remonte à 1985.

7. Si la politique en tant que telle ne fournit pas un cadre conceptuel pour la mise en oeuvre RBM, elle contient toutefois des éléments de la démarche axée sur les résultats en matière de planification. En fait, la plupart des employés de l'OPS qu'on a interviewés n'ont pas une idée précise ni du concept⁵ ni des techniques⁶ RBM, et l'associe souvent à la définition plus restreinte de budgétisation axée sur les résultats. La définition d'un cadre conceptuel précis est en effet une première étape cruciale de la mise en oeuvre RBM. Non seulement elle doit fournir des définitions claires du processus, l'adaptant aux exigences commerciales particulières à tous les niveaux d'opération, mais elle doit également servir de véhicule pour disséminer le concept et pour en présenter une interprétation précise auprès des gestionnaires et des employés. Elle doit établir des échéanciers relatifs à la mise en oeuvre de la stratégie RBM et déterminer la répartition des responsabilités parmi les États membres, le secrétariat et les organismes de surveillance dans l'établissement des buts et objectifs, en les convertissant en activités, et en assurant le suivi, la surveillance et la consultation au besoin.⁷

8. En examinant le rôle de gouvernance exercé par les États membres en matière de planification, programmation, budgétisation, surveillance et évaluation, les Inspecteurs ont constaté que le Sous Comité de planification et programmation (SPP) se réunit à tous les mois de mars pour trois jours afin de passer en revue des propositions de politique, des programmes et l'affectation des ressources. Un examen de l'ordre du jour et du sommaire de ces réunions révèlent qu'un certain nombre de questions substantives qui n'ont aucune implication financière ou programmatique sont présentées à titre d'information, et sont également inscrites à l'ordre du jour du Comité exécutif ou du Conseil directeur. Il s'ensuit que, à l'exception de la considération de quelques questions budgétaires, la valeur ajoutée par rapport au coût d'organiser de telles réunions est douteuse. Selon les Inspecteurs, le rôle du SPP pourrait être amélioré en lui attribuant d'autres responsabilités en matière de consultation et de surveillance, tel que mentionné en plus de détail au paragraphe 78.

9. Pour ce qui est du rôle du secrétariat, le nouveau Bureau du Directeur de la gestion des programmes (DPM) gère le processus de planification des programmes. Sa description fonctionnelle ne fait aucune allusion au développement, à la mise en oeuvre et à la surveillance d'une stratégie RBM.

Recommandation 1

Le Directeur de l'OPS devrait élaborer un cadre conceptuel et organisationnel en matière de RBM, et une stratégie de mise en oeuvre assortie d'échéances précises pour la considération et approbation du Conseil directeur en 2006. En élaborant son cadre conceptuel, l'OPS pourrait si elle veut se rapporter au cadre d'objectifs repères du Comité d'inspection conjointe en ce qui concerne la RBM.

Recommandation 2

Afin d'internaliser le concept et la pratique de la RBM au sein de l'Organisation, le Directeur devrait :

- (a) Définir un secteur, au niveau global de l'élaboration de politique, consacré à la responsabilité institutionnelle afin d'assurer une mise en oeuvre RBM cohérente à travers l'Organisation;**

⁵ RBM telle que définie dans JIU/REP/2004/6 – Partie I, page 2, est une «démarche de gestion qui préconise l'obtention de résultats, une vaste stratégie de gestion visant à changer la façon dont les agences fonctionnent, avec comme orientation centrale, l'amélioration du rendement (obtention des résultats).

⁶Les techniques RBM telles que définies dans le rapport « Réévaluation de la mise en oeuvre sur les résultats au sein de l'Organisation panaméricaine de la Santé (OPS) JIU/REP/2004/6 – Partie I, page 2, sont : ' la formulation d'objectifs (résultats); sélection d'indicateurs pour mesurer la réalisation des progrès vers chaque objectif; l'établissement de cibles concrètes pour chaque indicateur en vue d'évaluer le rendement; la collecte régulière des données sur les résultats pour surveiller le rendement; révision, analyse et rapports sur l'information réelle vis-à-vis les cibles; intégration des évaluations afin de fournir de l'information complémentaire sur le rendement; et utilisation de l'information sur le rendement à des fins d'imputabilité, d'apprentissage et de prise de décision.

⁷ JIU/REP/2004/5, op/cit. paras. 22-29.

- (b) **Élaborer et mettre en place une stratégie de communication et de formation afin de renseigner les gestionnaires et le personnel sur le concept RBM, les exigences et l'impact sur leur travail quotidien;**
- (c) **Faire une étude périodique sur le niveau de compréhension et les risques /opportunités que présente la mise en oeuvre RBM, à tous les niveaux de l'Organisation, en mettant l'accent au niveau du pays ; et**
- (d) **Proposer une répartition précise des responsabilités auprès de tous les acteurs impliqués dans la mise en oeuvre RBM, à savoir les États membres, le secrétariat de l'OPS et les organismes de surveillance internes et externes. Ce faisant, on doit chercher l'approbation du Comité directeur afin d'affecter d'autres responsabilités en matière de consultation et surveillance au Sous Comité sur la planification et programmation, conformément à la recommandation 12(c).**

B. Formulation précise des objectifs à long terme

10. L'OPS ne possède pas d'outil qui lui permet de déterminer les objectifs à long terme qui sont reliés à sa mission et mandat, ainsi que les objectifs qui contribueraient à la réalisation de tels buts. L'OMS, l'organisation mère, manque un tel outil, elle aussi.

11. À sa place, l'OPS a un Plan stratégique de cinq ans à moyen terme, avec les domaines importants de travail provenant du Programme général de travail, approuvés par l'OMS et adaptés aux besoins et opportunités de la région. D'autres sources de son mandat découlent des décisions des organes directeurs de l'OPS, les Objectifs du millénaire,⁸ le Sommet des Amériques et d'autres conférences globales. La formulation du Plan stratégique implique une consultation à travers l'Organisation, avec les homologues gouvernementaux, plus précisément les ministères de la santé, et une réévaluation du rendement précédent.

12. Le Plan stratégique actuel 2003-2007⁹ établit huit domaines prioritaires de coopération technique, cinq pays qui méritent une attention particulière,¹⁰ et un certain nombre de questions critiques d'ordre organisationnel dans le but d'ajouter de l'efficacité et l'efficience au travail du secrétariat. Au total, il contient 45 objectifs techniques et 15 objectifs à caractère organisationnel. Il s'agit d'un document de 45 pages qui, dans un premier temps, décrit le processus de planification ainsi que les suppositions, et qui ensuite analyse le contexte et les réponses à ce dernier, et se termine en décrivant les détails de la mise en œuvre, le suivi et le processus d'évaluation. Pour produire un plus grand impact, les Inspecteurs estiment qu'il faudrait abrégier le document pour qu'il soit plus maniable. Le document devrait également focaliser sur les quelques buts et objectifs stratégiques fondamentaux qui constituent les résultats critiques à réaliser à la fin de la période.

13. Notre examen a révélé que : 1) la présentation des enjeux/défis sous chacune des priorités doit être reformulée comme des buts à atteindre, et 2) la formulation des objectifs ne répond pas toujours aux exigences spécifiques, mesurables, accessibles, réalistes et temporels (SMART).

C. Alignement des programmes et des objectifs à long terme

14. Une fois que la Conférence sanitaire panaméricaine approuve le Plan stratégique, l'équipe de gestion principale est responsable de convertir ces grandes orientations en programmes et actions concrets, et d'établir des priorités entre elles au moyen des budgets programmes biennaux (BPB) pour chaque unité nationale, régionale et administrative. En accord avec l'approche de la gestion axée sur les résultats, le BPB doit établir un lien entre les buts organisationnels, les objectifs, les résultats escomptés, les indicateurs et les ressources.

⁸ Trois sur huit des Objectifs du millénaire sont reliés à la santé, voir « Objectifs du Millénaire pour le Développement et cibles de santé », SPP38/FR du 26 mars 2004, CE134/10 du 24 mai 2004.

⁹ CE130/12, mai 2002.

¹⁰ Bolivie, Guyana, Haïti, Honduras et Nicaragua.

15. Le cycle quinquennal du Plan stratégique, p.ex. 2003-2007, ne coïncide pas avec celui du BPB ; p.ex. 2002-2003, 2004-2005, 2006-2007. Selon les Inspecteurs, il serait plus approprié de créer un cadre général à long terme de douze ans, un plan d'affaires de six ans et un budget biennal 'continu'. Le plan d'affaire doit énoncer les buts et objectifs à réaliser à la fin de la période de six ans avec des cibles progressives pour chaque période biennal et inclure une estimation des ressources à des fins d'information. Le budget biennal avec les objectifs et cibles 'progressifs' constituerait l'outil qui permettrait d'affecter les ressources requises à tous les deux ans. Il serait possible d'effectuer des évaluations annuelles en vue d'ajuster le budget 'glissant' au besoin, et de l'adapter aux nouveaux mandats et exigences des organismes législatifs, lorsque surviennent des priorités imprévisibles.

16. L'accent serait mis alors sur la surveillance de la mise en oeuvre (suivi, évaluation et rapports) des résultats prévus et approuvés, diminuant ainsi le temps consacré à la planification (tous les douze ans) et la programmation (tous les six ans). Ceci remédiera à la perception auprès des autorités de l'OPS, particulièrement ceux qui travaillent sur le terrain, quant à la charge de travail impliquée dans le processus répétitif de planification, programmation, budgétisation, suivi et évaluation.

17. Dans leurs commentaires sur la note préliminaire, les représentants officiels de l'OPS ont attiré l'attention des Inspecteurs sur un document intitulé « Principes directeurs pour les affectations stratégiques de ressources au sein de l'OMS » qui a été publié récemment aux fins de consultation avec les Etats Membres par le biais des Comités régionaux et qui sera envisagé lors du 46^e Conseil directeur de l'OPS.¹¹ Les Inspecteurs sont heureux de noter que les propositions de l'OMS pour un nouveau cadre de gestion axée sur les résultats sont conformes à l'action proposée ci-dessus.

18. La réduction du nombre des Domaines de travail prévus dans les BPB, passant de 65 en 2002-2003 à 38 en 2006-2007 en vue d'une convergence totale avec les Domaines de travail de l'OMS, constitue un développement positif. Cependant, au cours des trois dernières périodes biennales leur regroupement en sections d'affectation a été modifié. Les cinq domaines techniques prévus dans le budget programme proposé (BPP) 2006-2007 ne découlent toujours pas directement des huit domaines techniques qui sont définis dans le Plan stratégique et la structure du budget ne reflète pas celle du secrétariat. Il en résulte au premier coup d'oeil qu'il est difficile de déterminer quel domaine organisationnel est responsable de chaque résultat anticipé. Les responsables de l'OPS ont expliqué que le Programme de travail de l'OMS ne correspond pas non plus à la structure organisationnelle du secrétariat. Pour eux, les domaines de travail représentent les piliers sur lesquels construisent les nombreuses unités organisationnelles aux niveaux régional, sous-régional et national. Aussi, est-il évident, d'après eux qu'il existe une convergence totale et des liens solides. Ces liens étant réalisés grâce au système américain de planification, programmation, suivi et évaluation (AMPES), ils ne sont pas mis en exergue dans les documents programmatiques pertinents.

19. La présentation des indicateurs tels que contenus dans le nouveau BPP de 2006-2007, soumis au Comité exécutif en juin 2005, a été ajustée. Selon les responsables de l'OPS, des ajustements supplémentaires devront être faits dans les domaines indiqués par les inspecteurs (planification, supervision, ressources humaines et gestion financière) dans la version révisée pour le Conseil directeur en septembre 2005.

20. Aux niveaux national et sous régional, la relation entre objectifs à long et moyen terme, buts reliés (résultats anticipés) indicateurs et ressources dans le BPP est moins évidente.

21. Afin que l'application des multiples Domaines de travail, qui sont définis globalement, aux objectifs et priorités nationaux, n'estompe pas les centres d'intérêt des pays, les Inspecteurs ont proposé que la planification démarre à la base. Ces propositions s'appuient sur un dialogue au niveau national. Ensuite, elles sont consolidées, par le truchement des niveaux régionaux et sous régionaux, en respectant les objectifs globaux mandatés par l'Organisation. Subséquemment, des ajustements descendants pourraient être effectués, le cas échéant. Les responsables de l'OPS ont assuré que tel était effectivement la

¹¹ CD46/6, août 2005

démarche suivie. De plus, tous les cadres à tous les niveaux ont participé aux examens entre collègues des BPP de 2006-2007.

22. On a déployé des efforts concertés auprès des gouvernements et des partenaires locaux en vue d'élaborer un cadre de planification à moyen terme en matière de coopération technique pour chaque pays qui réunit les besoins et opportunités des pays ayant des priorités globales et régionales. Suivant le rapport du Directeur général de l'OMS auprès du Conseil exécutif de 2003, « Améliorer la performance de l'OMS au niveau national : L'initiative des centres d'intérêt des pays », sept Stratégies de coopération avec les pays (CCS) ont été achevées à l'OPS et 7 autres sont en cours de préparation. Les Inspecteurs notent que la cible vise à finaliser 80 pour cent d'entre elles d'ici la fin de la période biennale actuelle.

23. Aucune stratégie n'a été élaborée pour les huit centres régionaux et sous régionaux. En juin 2005, le 136e Comité exécutif a considéré et approuvé le plan d'action proposé dans un document préparé par le Secrétariat intitulé « Stratégie pour l'avenir des Centres panaméricains ». ¹² Le document n'est pas un outil de planification en tant que tel. C'est une vue générale des opérations des centres en général, et une évaluation plus détaillée de trois d'entre eux, contenant des propositions concrètes qui préconisent la réorganisation de deux d'entre eux (le Centre panaméricain de génie sanitaire et des sciences de l'environnement (CEPIS) et le Centre panaméricain de périnatalogie et de développement humain (CLAP)) et la fermeture du troisième (l'Institut panaméricain pour la Protection alimentaire et la Lutte contre les Zoonoses (INPPAZ)). La même analyse est prévue pour les cinq pays qui restent d'ici juin 2006. Une fois le processus de réorganisation terminé, chacun des centres devrait élaborer sa propre stratégie.

Recommandation 3

Conformément à l'examen annuel de l'affectation stratégique des ressources au sein de l'OMS, le Directeur de l'OPS devrait porter à l'attention des organes directeurs de l'OMS et de l'OPS la nécessité de :

- (a) Concevoir un outil collectif et stratégique à long terme (12 ans) qui permettrait d'établir les objectifs convenus reliés à sa mission et mandat aussi bien qu'aux buts qui contribueraient à la réalisation de tels objectifs sous forme de domaines prioritaires de coopération technique ;**
- (b) Aligner le cycle des instruments programmatiques et budgétaires à long terme, à moyen terme et biennaux ;**
- (c) Créer un plan à moyen terme de 6 ans pour la première phase de la mise en œuvre des objectifs à long terme, avec estimation des ressources générales nécessaires pour la période de six ans, tant les ressources ordinaires que celles extrabudgétaires ;**
- (d) Préparer un budget opérationnel biennal « glissant » pour affecter des ressources liées à des activités spécifiques (résultats anticipés) et faire des examens annuels pour ajuster le budget biennal et l'adapter aux nouveaux mandats des organes législatifs ; et**
- (e) Aligner le mandat actuel de cinq ans des représentants élus de l'OPS et le calendrier des réunions de la Conférence sanitaire panaméricaine sur le cycle de planification, programmation, budgétisation, suivi, évaluation et rapports.**

Recommandation 4

Lors de la mise en œuvre de la Recommandation 3, le Directeur de l'OPS devrait :

- (a) Aligner les buts et objectifs sur ceux du Plan stratégique à moyen terme et les budgets du programme biennal sur les buts et objectifs organisationnels à long terme ;**
- (b) Corréler les buts et objectifs à tous les niveaux de l'Organisation dans une approche ascendante/descendante à plusieurs volets;**
- (c) S'assurer que les buts et objectifs et leurs indicateurs connexes sont compatibles avec SMART à tous les niveaux afin de permettre que les résultats soient mesurés ;**

¹² CE/136/12/Rev.1, juin 2005 et Résolution CE136.R8, juin 2005.

- (d) Définir des critères précis pour regrouper les Domaines de travail en catégorie d'affectation de crédit et unités responsables de la mise en œuvre ;**
- (e) S'assurer que les Stratégies de coopération avec les pays (CCS) sont élaborées à l'intention de tous les pays et tombent sous le même cycle du Plan stratégique en appliquant les directives pertinentes et un format standardisé pour la préparation des CCS;**
- (f) S'assurer que les Stratégies de coopération avec les pays sont adaptées aux besoins nationaux et s'articulent autour du CCA/UNDAF (bilan commun de pays/Plan cadre des Nations Unies) des pays concernés; et**
- (g) Élaborer des Plans stratégiques pour chaque centre régional et sous régional.**

D. Lien entre ressources et objectifs

24. Le Plan stratégique de l'OPS ne fournit aucune indication de la cible des ressources globales nécessaires pour mettre en œuvre les buts et objectifs approuvés. L'affectation des ressources est estimée seulement au moment de la préparation des BPB¹³, au niveau du cycle biennal. A cet égard, les Inspecteurs ont noté que le Principe 4 de la nouvelle affectation stratégique proposée au sein de l'OPS ébauche un mécanisme d'affectation plus globale et plus souple pour l'entière période de planification stratégique de six ans.

25. En préparant les BPB, jusqu'à récemment, des budgets étaient communiqués à titre d'indication à chaque unité de l'OPS. Les critères pour établir ces budgets préliminaires n'étaient pas clairs pas plus que la base justifiant l'éventuelle augmentation ou diminution des fonds ainsi que les ajustements portés au plan initial. Malgré l'approche participative, la préparation du budget n'était pas faite en fonction des besoins mais selon les ressources disponibles. On a assisté à une évolution progressive vers la budgétisation axée sur les résultats pendant le dernier exercice biennal mais c'est lors de la préparation des BPP pour 2006-2007 qu'on a essayé une authentique budgétisation axée sur les résultats. Les bureaux ont présenté un seul programme comprenant toute partie ciblée manquant de fonds mais destinée à recevoir un financement provenant de contributions bénévoles.

26. La présentation des BPB comprend des coûts liés au personnel¹⁴ et des coûts hors personnel. Toutefois, au niveau détaillé, il n'existe aucun lien direct entre chacun des résultats anticipés et les ressources du personnel affectées pour les atteindre. Un système de comptabilité qui lie les dépenses pour tous les coûts (personnel et non membres du personnel) aux résultats est à développer. En modifiant le système actuel pour qu'il tienne compte des coûts du personnel, l'OPS peut se référer à l'expérience d'autres organisations, notamment UNDP. Afin d'établir le lien entre le niveau de ressources humaines dont on a besoin et la réalisation de chaque objectif, une réévaluation de la charge de travail de chaque employé devrait être effectuée.

27. Au fil des ans, les affectations sont restées sensiblement inchangées, à l'exception de quelques ajustements afin de s'occuper des programmes émergents, des pays prioritaires ou de la réaffectation des Domaines de travail d'une section du budget à une autre, accompagnés des ressources appropriées.

28. En contrepartie, la politique budgétaire de l'OPS qui vient d'être approuvée a fait une contribution considérable vers une répartition des ressources axées sur les besoins au niveau des pays. Elle a établi des cibles progressives à atteindre, d'ici 2010-2011, soit un changement de 37 à 40 pour cent des ressources vers les pays et de 6 à 7 pour cent vers les sous-régions. Certains pays verront leurs ressources couper jusqu'à 40 pour cent alors que pour d'autres l'affectation augmentera de plus de 200 pour cent. En général, la justification des cibles de 40 pour cent et de 7 pour cent au niveau du pays n'est ni documentée ni bien expliquée. Selon les Inspecteurs, cela représente une augmentation positive mais modeste.

¹³ CD46/6, août 2005.

¹⁴ Selon la révélation faite dans le BPB prévu pour 2006-2007, 65 pour cent des coûts totaux sont liés aux postes.

29. Au niveau régional, les critères selon lesquels on répartit 53 pour cent des ressources parmi les Domaines de travail ne sont pas clairs, sauf pour la nécessité de prioriser les domaines liés aux Objectifs du Millénaire.¹⁵ On a déterminé les priorités relatives à l'affectation des ressources aux programmes sous-régionaux, cependant les critères selon lesquels on répartit les ressources à ce niveau n'ont pas encore été formulés. En ce qui concerne la préparation de ses BPP pour 2006-2007, l'OMS est en train de prendre un certain nombre de mesures pour maintenir l'intégrité des fonctions normatives et réglementaires de l'Organisation.¹⁶ On prévoit notamment parmi les mesures de passer en revue les méthodes d'exécution du travail normative ainsi que les coûts et d'examiner chaque direction stratégique et compétences dans les domaines de travail pour s'assurer que les activités planifiées et les produits correspondent et que le personnel dispose des compétences nécessaires pour arriver aux résultats escomptés.

Recommandation 5

Conformément aux mesures susmentionnées de l'OMS, le Directeur de l'OPS devrait:

- (a) Engager un expert-conseil externe chargé d'effectuer une évaluation compréhensive de la charge de travail de chaque employé à travers l'Organisation ;**
- (b) Développer un système de comptabilité qui permet d'établir un lien entre toutes les dépenses, y compris les coûts du personnel, et les résultats anticipés; et**
- (c) Établir des critères précis en ce qui a trait à la répartition des ressources aux niveaux sous-régional et régional.**

E. Mobilisation des ressources

30. Le tableau à l'Annexe 1 indique la totalité des ressources disponibles pour les deux prochaines périodes biennales dans la section consacrée aux affectations. Conformément à la nouvelle politique budgétaire, le budget 2006-2007 est présenté comme un budget programme financé par des sources différentes : les ressources budgétaires ordinaires (contributions de l'OPS et des États membres), la part de l'OMS (ordinaire et bénévole) et autres sources (contributions bénévoles à l'OPS). Pour la première fois, le budget inclut une cible de contributions bénévoles totalisant US\$265.5 millions. Ceci représente une augmentation de 20 pour cent par rapport à la période biennale précédente et une augmentation de 50 pour cent de toutes les ressources.¹⁷ L'approche non seulement se démarque de celle utilisée auparavant qui consistait à présenter uniquement les ressources déjà engagées au moment de la présentation du budget mais elle représente aussi une étape concrète pour cerner les lacunes du financement nécessaire pour atteindre les résultats escomptés.

31. Cependant, il n'existe aucune stratégie précise en ce qui a trait à la mobilisation de telles ressources. Le processus de mobilisation des ressources est complexe et long. Les projets sont préparés par les unités techniques, approuvés par les gestionnaires régionaux, confiés au Directeur exécutif et ensuite acheminés à l'Unité chargée de soutenir le projet (PSU) pour une évaluation technique. Une fois approuvés par PSU, ils vont au Partenariat et alliances stratégiques pour démarrer le dialogue pour l'éventuel financement. Le processus d'approbation peut durer un ou deux mois, et la levée de fonds beaucoup plus longtemps. Il n'y a pas de mécanisme d'appel annuel; les ressources sont mobilisées de façon bilatérale, ce qui prend plus de temps. À l'heure actuelle, l'OPS, tout comme l'OMS passe d'une approche déterminée par le projet et axée sur la mobilisation des ressources, à une modalité qui vise à appuyer le projet en mobilisant les ressources, cherchant à obtenir du financement non affecté, ce qui fournit une plus grande flexibilité pour répondre aux priorités et est plus facile à administrer.

¹⁵ CD45/7 du 1 septembre 2004, page 9, paras. 25 et 26.

¹⁶ « Budget programme proposé 2006-2007, Exécuter les fonctions normatives et réglementaires de l'OMS », A.58/INF.DOC./3, avril 2005.

¹⁷ « Budget Programme proposé pour l'Organisation panaméricaine de la Santé pour l'exercice financier 2006-2007 » SPP/39/3, février 2005, Tableaux 3 et 4.

32. Trois contributeurs sont responsables d'environ 70 pour cent du financement total. (Annexe 2). La "vulnérabilité" potentielle que cette "dépendance" implique peut être minimisée en :

- Diversifiant les sources de financement;
- Établissant des directives et cibles précises qui éviteraient que les donateurs individuels déterminent les priorités ; et
- Effectuant des levées de fonds proactives visant des programmes qui sont identifiés a priori comme étant en accord avec les buts, objectifs et priorités de l'OPS.

33. De même, parmi les mesures prises pour maintenir l'intégrité des fonctions normatives et réglementaires, l'OMS a proposé de formuler une stratégie de financement à long terme et des mécanismes parant au risque de conflit d'intérêt et ingérence en cas de participation des parties externes aux activités de l'Organisation. Selon la Feuille de route pour le changement institutionnel de l'OPS, une stratégie de mobilisation des ressources, accompagnée d'un plan d'action devait être finalisée en juillet 2005 et approuvée par les organes directeurs d'ici septembre 2005. En attendant que soit terminée la stratégie de financement de l'OMS, on a reprogrammé la présentation de la stratégie de l'OPS à ses organes directeurs pour juin 2006.

Le budget ordinaire

34. Même si en termes réels le budget ordinaire de l'OPS a diminué de 21 pour cent depuis 1986,¹⁸ pour la première fois en 2004-2005, une réduction budgétaire en termes nominaux de 0,4 pour cent a été présentée. Le niveau proposé de ressources ordinaires pour 2006-2007 représente une augmentation de 2,3 pour cent.¹⁹ On a considéré trois scénarios budgétaires et les plus modestes ont été choisis. Même cette modeste augmentation impliquera des ajustements considérables et une rationalisation (notamment la suppression de 34 postes indéterminés) pour tenir compte de l'augmentation du coût de la dotation internationale et d'autres coûts reliés aux bureaux de pays entraînés par le déclin de la valeur du dollar américain..

35. La part de l'OPS (72 pour cent), financée essentiellement par des quotes-parts et par des revenus divers, a progressivement augmenté au fil des ans (sauf pour 1988-1989). Elle augmentera dans la prochaine période biennale (2006-2007) de 0,5 pour cent mais les contributions resteront au même niveau. Les principaux contributeurs de quotes-parts sont les États-Unis d'Amérique, le Canada, le Brésil, le Mexique, l'Argentine et le Venezuela. Malgré les initiatives mises en place en vue d'augmenter la collecte des quotes-parts, y compris l'acceptation de paiements en devises autres que le dollar américain, le taux de collecte ne s'est pas amélioré en 2004.²⁰ À partir de mai 2005, les arriérés représentaient environ la moitié des ressources du budget ordinaire de la période biennale actuelle, un Etat Membre en devant la moitié. Les contraintes financières pourraient compromettre l'atteinte des objectifs programmatiques importants.

36. La contribution de l'OMS représentait 28 pour cent de la totalité du budget ordinaire combiné OPS/OMS en 2004-2005. La région des Amériques a enregistré la plus importante diminution par rapport aux autres régions de l'OMS (moins 12,3 pour cent). Lors des trois dernières périodes biennales, elle a subi une réduction cumulative de presque 10 millions de dollars suite à l'application de la Résolution WHA 51.31. Celle-ci a été suspendue en 2004 et une augmentation de 6,9 pour cent de l'OMS a été en effet approuvée pour 2006-2007.²¹

¹⁸ « Rapport final », 37^e Session du Sous-Comité de Planification et de Programmation, SPP31/FR, mars 2003 – para. 25.

¹⁹ Budget programme proposé de l'Organisation panaméricaine de la Santé pour l'exercice financier 2006-2007, septembre 2005, para. 56

²⁰ Rapport financier intérimaire du Directeur, OD No 320, 2004, Partie I, page 3.

²¹ Budget programme proposé de l'Organisation panaméricaine de la Santé pour l'exercice financier 2006-2007, septembre 2005, para.56.

Autres sources

37. La plupart des ressources extrabudgétaires proviennent de donateurs bilatéraux, dont les États-Unis qui est le plus grand contributeur, suivi de la Suède. Les contributions provenant de sources internationales représentent 6 pour cent et de la société civile 11 pour cent; principalement la Bill and Melinda Gates Foundation, la Croix rouge américaine, la Rockefeller Foundation et plusieurs ONG.

38. Une retenue de 13 pour cent est prélevée de la majorité des contributions en dépenses d'appui aux programmes (PSC), à l'exception des projets entrepris localement, qui sont financés par des Gouvernements ou agences nationales, et qui paient 6 pour cent en frais généraux, et des octrois et contrats du gouvernement des États-Unis (sans compter USAID) qui sont facturés à 21 pour cent. Les organisations onusiennes ne sont pas tenues de payer les PSC (UNICEF, UNESCO, UNDP, UNFPA).²² Les revenus PSC servent à financer principalement les besoins administratifs de la dotation essentiellement au Siège, et les activités qui tombent sous l'autorité discrétionnaire du Directeur. Une retenue de trois pour cent peut être prélevée par les pays où tous les projets sont entrepris localement. Étant donné la tendance à la hausse d'utiliser des ressources extrabudgétaires et des revenus PSC connexes, l'utilisation de ce dernier devrait être intégrée dans le processus de programmation, planification et budgétisation. En outre, afin d'encourager la création de ressources extrabudgétaires, la nouvelle stratégie de mobilisation des ressources de l'OPS devrait inclure des 'incitatifs' destinés aux programmes et aux gestionnaires.

39. La levée de fonds au secteur privé est effectuée partiellement pour l'OPS par la Fondation panaméricaine pour la santé et l'éducation. (PAHEF). Toutefois, c'est la Fondation qui détermine l'utilisation des fonds levés, puisque la plupart des contributions proviennent de donateurs individuels et sont désignés. La Fondation est située dans les locaux de l'OPS et reçoit le soutien du Secrétariat et un soutien administratif. Selon les inspecteurs, la relation entre L'OPS et PAHEF devrait être officialisée par un protocole d'entente qui devrait être révisé régulièrement. Certains aspects de cette relation méritent un examen attentif, notamment les revenus d'investissement découlant de la contribution de l'OPS aux dépenses courantes de la PAHEF; le conflit d'intérêt potentiel qui existe lorsqu'un employé de l'OPS travaille avec PAHEF; et les chevauchements qui existent avec les unités de l'OPS chargées de la levée de fond et la convergence avec les priorités programmatiques de l'OPS. Dans ses commentaires, la direction de l'OPS a indiqué que toutes ces questions avaient été traitées par les auditeurs internes, il y a quelques années et qu'un certain nombre de mesures avaient été prises pour les résoudre. D'après notre entretien avec le Directeur de PAHEF, certaines questions ne sont toujours pas résolues.

Recommandation 6

Le Directeur devrait s'assurer que la stratégie de levée de fonds est finalisée dans les plus brefs délais pour que le Conseil directeur puisse l'approuver d'ici 2006 au plus tard. La stratégie devrait traiter des risques posés en se fiant à un petit nombre de sources et fournir des directives concernant le financement à long terme d'un ensemble de programmes et projets qui sont bien conçus et vendables. Elle devrait également définir le rôle de la Fondation panaméricaine pour la santé et l'éducation ainsi que l'utilisation des recettes pour le soutien aux programmes

F. L'affinement du système de surveillance du rendement

40. La surveillance, les rapports, et l'évaluation du rendement sont des éléments essentiels au concept de la gestion axée sur les résultats. Un système efficace de rendement/surveillance/évaluation/rapport exige des structures, des outils et des directives. Certains de ces éléments sont présents mais ont besoin de raffinement. En général, se fait ressentir le manque d'une approche cohérente et coordonnée.

41. Par exemple, il n'existe à présent aucune stratégie d'évaluation. Il existe quelques documents de base préparés par l'OPS et l'OMS qui sont utilisés dans l'évaluation du BPB, les évaluations annuelles des

²² Coûts de soutien au programme, Directive HQ/FO-96-17, novembre 1996

bureaux de terrain et le Plan stratégique mais il manque les directives compréhensives concernant la sélection, planification, conduite, suivi et rapport de tous les types d'évaluation.

42. Jusqu'à récemment, la fonction d'évaluation était située dans le Bureau du Directeur de la gestion des programmes (DPM), sans que son personnel relève de ce Bureau. Elle n'était pas entièrement indépendante. Suite au nouvel accord signé par le Bureau de la vérification intérieure des comptes et de la surveillance de l'OMS (IAO), la fonction évaluation entre dans la surveillance. Certes, c'est une étape positive mais il n'existe toujours pas d'unité d'évaluation au sein de la structure de l'OPS. En dépit du fait que l'autoévaluation est la responsabilité de chaque gestionnaire, il n'empêche que les avantages d'une unité d'évaluation spécialisée sont nombreux : coordination du travail d'évaluation à travers l'OPS; évaluation centrale et indépendante ainsi que des rapports soumis à la haute gestion sur les variations entre le rendement prévu et réel, entre les résultats actuels et ceux de l'année précédente, raisons de la non atteinte des cibles et mesures correctives entreprises ; aperçu des développements majeurs, collecte et dissémination des résultats et suivi de la mise en œuvre des recommandations découlant des évaluations ; assurance que les conclusions et recommandations sont retransmises à la planification, programmation et budgétisation, et assurance d'un mélange adéquat de différents types d'évaluations, uniformité et concision des évaluations et rapports.

43. La direction de l'OPS a indiqué qu'une gamme d'évaluations ont été menées, toutes de nature dissemblable. Toutefois, à part les autoévaluations effectuées lors de la mise en œuvre du Plan stratégique, des BPB et l'évaluation annuelle des bureaux de pays réalisée par l'Unité de soutien aux pays, il n'y a aucune approche systémique d'évaluation. Il n'existe aucun plan d'évaluation indiquant tous les types d'évaluation qui devront être réalisées (auto-évaluation, évaluation interne et évaluations externes), le bureau responsable et les délais et aucun rapport n'est préparé pour la mise en œuvre du plan d'évaluation.

44. Les premiers rapports soumis aux États-membres sur le BPB étaient l'évaluation de 2000-2001 effectuée en avril 2002²³ suivi d'une évaluation au milieu du trimestre et l'évaluation finale du Plan stratégique.

45. L'accomplissement la plus pertinente de l'OPS dans ce domaine, représentant l'engagement de la direction d'améliorer le système de planification, programmation et évaluation, s'appelle AMPES (Système américain de planification, programmation, suivi et évaluation). AMPES est un système informatisé très développé qui relie la planification budgétaire/financière et la programmation technique. Lancé en 1988, ses coûts d'opérations se chiffrent à environ US\$ 5 millions par année, soit 2 pour cent de la totalité des fonds ordinaires de l'OPS/OMS. Il est notable que les membres du personnel interviewés étaient préoccupés par l'investissement fait en matière de planification, mais l'ont jugé nécessaire et bien utilisé.

46. Le Vérificateur extérieur a effectué une évaluation de AMPES en avril 2000²⁴ et a jugé qu'il surpassait les meilleures pratiques ailleurs dans le système onusien dans certains aspects importants. Ses meilleures caractéristiques incluent un lien précis entre le processus de budgétisation et de programmation et l'informatisation de la plupart de la planification et du rendement. Ceci étant dit, il estimait qu'il y avait la possibilité de le raffiner encore plus et a formulé quelques recommandations importantes. La direction de l'OPS, dans ses commentaires sur le rapport du Vérificateur extérieur²⁵ a accepté toutes les recommandations et a indiqué qu'elle avait entrepris des démarches pour les mettre en œuvre. On n'a cependant pas produits les rapports d'étape, et les Inspecteurs ont constaté que bien des recommandations contenues dans la vérification sont encore valables.

²³ CE130/INF/2 du 31 mai 2002.

²⁴ Rapport de l'auditeur externe sur la planification stratégique, le suivi et l'évaluation de l'Organisation sanitaire panaméricaine, CE126/26, mai 2000, Annexe.

²⁵ Ibid.

47. Plus récemment, à la demande de la Conférence sanitaire panaméricaine, l'OPS a préparé un Cadre pour le suivi et l'évaluation du Plan stratégique 2003-2007. Lors de la préparation du cadre on a établi quelques défis importants concernant sa mise en œuvre. Un défi majeur qu'on doit relever incessamment est que "La culture qui existe au sein de la direction de l'OPS n'encourage pas encore l'utilisation systématique des produits d'évaluation et de suivi dans la prise de décisions."²⁶ En fait, la moitié des gestionnaires trouvaient que le système permettant de faire le suivi des progrès vers la réalisation des objectifs n'était pas adéquat, qu'il y avait un manque de principes directeurs et que les résultats des évaluations n'étaient retransmis qu'occasionnellement aux programmes futurs.

Recommandation 7

Le Directeur de l'OPS devrait :

- (a) Émettre des directives qui établissent les différents types, niveaux et fréquence d'évaluations ;**
- (b) Créer une unité d'évaluation indépendante, intégrée au sein de la structure de surveillance actuelle, chargée de faire rapport directement et régulièrement auprès de l'équipe de haute gestion ;**
- (c) S'assurer que les ressources sont clairement affectées à des fins d'évaluation ;**
- (d) Approuver les plans d'évaluation biennale qui allient les autoévaluations aux évaluations internes et externes et qui font le suivi de leur mise en œuvre ;**
- (e) Aligner les plans d'évaluation sur le cycle de planification, programmation budgétisation, rapports, et évaluation ;**
- (f) Mettre sur pied un système de suivi pour assurer la mise en œuvre des résultats de l'évaluation ;**
- (g) Établir un mécanisme qui assure que les résultats de l'évaluation et les leçons tirées sont retransmis au processus de planification, programmation et budgétisation ;**
- (h) Évaluer périodiquement l'impact de tels mécanismes ; et**
- (i) Faire le suivi et faire rapport sur la mise en œuvre des recommandations du Vérificateur extérieur concernant AMPES.**

G. Une stratégie pour la gestion du savoir à l'appui de la RBM

48. Le partage de l'information et du savoir constitue une fonction de soutien, un élément essentiel à la mise en œuvre de tout système de gestion axée sur les résultats. Une des onze initiatives de la Feuille de route de l'OPS pour le changement institutionnel est de devenir une organisation apprenante, axée sur les connaissances. À cet égard, les Inspecteurs ont appris qu'un Groupe de travail sur le Partage des connaissances a été créé en décembre 2003. Un document précisant les défis auxquels l'Organisation fait face dans ce domaine²⁷ était préparé en mars 2004, et une stratégie pour la gestion du savoir (IKM) était approuvée en décembre 2004, accompagnée d'un plan de mise en œuvre. On a fourni de la formation en IKM, une unité IKM a été créée et sa dotation est presque terminée. Des points de partage ont été créés à des fins de discussion, la tâche qui représente le plus grand défi consiste à encourager le personnel à partager le savoir. Le système d'évaluation du rendement individuel devrait inclure des objectifs connexes afin d'encourager le personnel et les gestionnaires à partager les innovations et meilleures pratiques.

49. Dans le domaine de la technologie de l'information, l'OPS n'a pas de système de gestion de l'information intégré et n'a pas l'intention d'en implanter un. En plus du susmentionné AMPES qui s'occupe de la planification, du suivi et des rapports, plusieurs applications coexistent au Siège pour ce qui est des finances, acquisitions, paie et personnel, aussi bien que quelques systèmes autonomes qui comportent le risque inhérent de duplication des données et irrégularités. Les processus de travail fondamentaux, notamment l'approbation des actions personnelles, le traitement des dépenses de voyage et les évaluations de rendement ne sont pas automatisés.

²⁶ Plan stratégique pour le Bureau sanitaire panaméricain, 2003-2007, Résolution CSP26.R18. Septembre 2002.

²⁷ Stratégie IT et gouvernance de l'OPS, mémoire interbureau OPS/OMS, ITS04-D0063 de mars 2004.

50. On estime que plus de 125 employés et environ US\$ 50 millions sont affectés à la technologie de l'information (IT) à travers l'Organisation à toutes les périodes biennales. Il y a un grand nombre d'initiatives reliées à l'IT et de projets en cours ou demandés, qui surpassent les fonds disponibles. La priorisation s'effectue apparemment en coordination avec les gestionnaires individuels puisqu'il n'existe pas d'approche collective sur cette question. Une version préliminaire d'une stratégie IT a été préparée et attend l'approbation de l'équipe de haute gestion. Une décision importante à prendre est de déterminer si on doit adapter les bonnes pratiques de fabrication (BPF) avec l'OMS.

51. Dans son rapport intitulé "Rapport spécial sur les allégations anonymes concernant l'utilisation abusives et conflits d'intérêt", le Vérificateur extérieur a fait allusion entre autres au besoin de passer en revue la politique et les pratiques en matière de sécurité IT de l'Organisation.²⁸ La création du poste d'agent de la sécurité IT a été ensuite autorisée et le recrutement est en cours.

Recommandation 8

Le Directeur de l'OPS devrait :

- (a) S'assurer que la stratégie IT est finalisée sans délai. La Stratégie devrait définir et calculer les coûts des priorités IT à la stratégie pertinente de l'OMS ;**
- (b) Chercher du financement, au besoin, et établir un calendrier pour la mise en oeuvre de la stratégie IT à partir de 2006 ;**
- (c) Donner priorité à l'automatisation des processus de travail et à la prise de décision pour réaliser des gains d'efficience ;**
- (d) Passer en revue les progrès effectués dans la mise en oeuvre de la stratégie pour la gestion du savoir à travers l'Organisation ; et**
- (e) Inclure les buts et les incitations connexes pour le partage du savoir dans le système individuel de planification et d'évaluation de la performance.**

II. DÉLÉGATION DE POUVOIRS ET IMPUTABILITÉ

A. Définition précise de la délégation de pouvoirs dans les instruments administratifs

52. Le défi majeur de l'OPS consiste à mettre en place un système efficace de délégation de pouvoirs et imputabilité en vue d'améliorer le rendement global de l'Organisation et de répondre aux exigences d'une présence et soutien accrus aux régions.

53. Les Inspecteurs ont constaté qu'à l'OPS la chaîne de commandement est très centralisée entre les mains du Directeur exécutif. La prise de décision implique plusieurs niveaux d'approbation. Les commandes de délégation individuelle sont émises à chaque gestionnaire dans le domaine de la gestion financière, la gestion des ressources humaines et la gestion des programmes, mais il n'existe aucun document qui fait la compilation de toutes les commandes de délégation émises. La délégation de pouvoirs pour l'administration des ressources humaines est presque inexistante. Les officiels interviewés à tous les niveaux de l'Organisation, au Siège et sur le terrain, ont exprimé cette préoccupation aux Inspecteurs. Les Inspecteurs ont également constaté que dans bien des cas, il y avait confusion entre la délégation de pouvoirs et délégation de signature. Même la délégation de signature est si limitée à l'OPS que les représentants des bureaux de pays ont le droit de dépenser jusqu'à seulement US\$ 15 000 pour des "Lettres d'entente" signées avec les partenaires locaux et pour les acquisitions locales, sinon l'approbation du Siège est requise.

B. Mise en place de normes d'imputabilité

54. Les commandes de délégation individuelles ne sont pas accompagnées d'une déclaration d'imputabilité. Il n'y a pas nécessairement et systématiquement d'action disciplinaire pour défaut de se

²⁸ CD45/29 du 24 septembre 2004, para. 3.26

conformer à l'autorité déléguée. Il n'y a pas de dispositions qui permettent l'application de la responsabilité individuelle, l'imputabilité, le suivi et la divulgation du rendement insuffisant ou des actes fautifs. Il n'y a pas non plus d'ententes sur le rendement conclues avec les cadres supérieurs pour s'assurer que l'imputabilité est descendante. Les subordonnés et les collègues ne prennent pas part à l'évaluation des responsables. Les membres du personnel interrogés étaient d'avis que l'imputabilité n'était pas également appliquée à tous les niveaux. Le système d'imputabilité est axé sur la conformité au lieu d'être axé sur le rendement.

C. Habilitation des gestionnaires compétents à jouer un rôle de chef de file

55. La qualité de gestion est également essentielle à la mise en œuvre de la RBM. À cet égard, les Inspecteurs ont trouvé qu'à l'OPS, non seulement les gestionnaires ne sont pas habilités à jouer leur rôle de chef de file, mais également un grand nombre d'entre eux manquent en fait les compétences requises pour faire preuve de leadership. Il n'existe pas de normes de recrutement et promotion assurant que les responsables possèdent ces compétences. Les Inspecteurs ont noté avec satisfaction qu'un consultant externe avait été engagé afin d'améliorer l'efficacité de l'équipe de haute gestion et de former les gestionnaires individuellement. On a élaboré une description des compétences, et on a conçu un programme de perfectionnement en leadership auquel tous les chefs des bureaux de pays et unités régionales doivent assister d'ici la fin 2006. Plusieurs étapes ont été prises pour arriver à un style de gestion plus participatif.

56. Il n'y a toujours pas d'exigence de combler les postes P-6 (gestionnaire) dans le cadre d'un processus concurrentiel, même si, depuis 2003 la sélection se fait par un Comité intégré par l'équipe de haute gestion et le chef des ressources humaines. Il est essentiel que des compétences standardisées soient élaborées et que les Représentants des Bureaux de pays s'y conforment.

D. Amélioration de l'administration du système de justice actuel

57. L'Organisation a récemment mis en place la plupart des éléments d'un système d'administration de justice. L'OPS dispose d'un Tribunal d'Appels²⁹ avec possibilité de recours devant le Tribunal administratif de l'Organisation Internationale du Travail (ILOAT) à Genève. En réponse à une préoccupation importante de la part du personnel en 2004, une politique en matière d'harcèlement en milieu de travail a été émise, accompagnée d'une formation obligatoire, et on a établi un comité des griefs.³⁰

58. Un poste d'Ombudsman a été également créé en 2003. Puisqu'on n'a trouvé aucun candidat convenable lors du premier processus de recrutement, le poste a été reclassifié, annoncée de nouveau et comblé temporairement.

59. L'enquête menée en juin 2004 a dévoilé que le personnel avait une mauvaise perception du leadership et un manque de confiance dans un système équitable d'administration de justice. Les thèmes récurrents étaient : le désir de comprendre la justification des changements; des stratégies plus précises, un leadership de qualité, une gestion efficace, des processus transparents et des communications efficaces; le besoin de pratiques et procédures opérationnelles efficaces, des pratiques en matière de ressources humaines justes, équitables et prévisibles ; la revendication pour une imputabilité précise avec des récompenses et des sanctions, le désir de voir une résolution des cas d'harcèlement et des sanctions imposées ; le besoin de décentraliser la prise de décisions, le travail en équipe et une meilleure coordination et intégration entre le Siège, les pays et les centres. Lors des entrevues auprès des employés, les Inspecteurs ont noté une répétition de certaines de ces préoccupations. Même si on a pris bien des mesures depuis pour aborder ces préoccupations, il serait souhaitable de surveiller les progrès vers la réalisation d'un changement positif de la culture de gestion et la perception du personnel. L'équipe

²⁹ The BOA a reçu 12 appels dans la période 2002-2004.

³⁰ The Comité a jusqu'à maintenant entendu trois causes, pas encore terminées.

chargée de la gestion du changement au sein du Bureau du Directeur devrait faire le point sur les progrès réalisés dans ce domaine et en faire rapport à la direction.

E. Amélioration des contrôles internes et des normes éthiques

60. Une évaluation des rapports biennaux du Vérificateur extérieur a révélé un haut niveau de contrôle en ce qui a trait aux opérations sur le terrain. Néanmoins, dans son rapport couvrant la période 2002-2003, il a fait allusion à huit cas de fraude détectés pendant cette période et le Directeur de l'OPS fait allusion à six cas de fraude dans son rapport annuel de 2004. De plus, le Vérificateur extérieur a récemment enquêté sur une allégation de conflit d'intérêt et des irrégularités en ce qui a trait à l'utilisation des ressources de l'OPS pour profiter aux intérêts de tierces parties. Dans son rapport de septembre 2004, il fait mention d'un certain nombre de questions préoccupantes dans le domaine des normes éthiques et code de déontologie; le recrutement des employés ; plaintes relatives aux procédures ; enquêtes et rapports ; gestion des relations externes, et sécurité IT. Il conclut en disant : "l'impact de ces défauts est tel que les actions menées par la haute gestion sont parfois mal comprises par au moins un certain nombre d'employés et par conséquent peuvent manquer de transparence. On a noté un climat de méfiance dans certains secteurs de l'Organisation qui, dans un milieu dépourvu de mécanismes qui permettent d'enquêter sur les allégations et de les traiter...est débilisant pour l'Organisation à l'interne, et en fin de compte, nuira à sa capacité à d'atteindre son objectif."³¹

61. Au moment où les Inspecteurs ont amorcé leur réévaluation, les Normes de Comportement 2001 révisées de la Commission de la Fonction publique internationale (ICSC) -- plus compréhensives en ce qui a trait à la conduite des opérations des organisations internationales et la fourniture des conseils aux employés -- n'avait pas encore été adoptées, et comme aucune procédure n'était en place, les membres du personnel ne pouvait pas la respecter. Les principes éthiques établis dans les règlements du personnel étaient très étroits. À la suite des conclusions et recommandations du Vérificateur extérieur, un plan d'action avait été soumis, pour implanter et faire rapport aux corps législatifs.³² En janvier 2005, le Ethics Resource Centre of Washington a été engagé pour aider à élaborer un Cadre pour les principes éthiques et un code de conduite spécifique à l'OPS qui sont en train d'être finalisés en étroite collaboration avec les représentants du personnel et devrait être soumis à l'approbation du Conseil directeur en septembre 2005.³³

62. En mai 2005, un projet a été lancé dans le cadre de la Feuille de route pour le changement institutionnel, en vue d'élaborer des normes d'imputabilité et de transparence visant à détecter et traiter le comportement contraire à l'éthique. En juin on a soumis une proposition au Comité exécutif visant à apporter des modifications aux règlements du personnel pour inclure une référence aux Normes de conduite 2001 de la ICSC, amender les règlements concernant le conflit d'intérêt, élargir la définition de mauvaise conduite, lier l'évaluation de comportement et rendement aux prolongations de contrats, augmentations salariales et promotions, et étendre l'éventail de mesures disciplinaires en cas de violation des normes, entre autres.

³¹ CD45/29, septembre 2004.

³² Mise en œuvre des Recommandations du rapport spécial de l'auditeur externe, CE135/5, septembre 2004, SPP39/9, février 2005, CE/136/24, juin 2005.

³³ CE136/24, op.cit.

Recommandation 9

Le Directeur de l'OPS devrait élaborer, pour la considération et approbation du Conseil directeur en 2006 un système de délégation de pouvoirs et responsabilités en accord avec le cadre d'analyse comparative de JIU pour la RBM. Un ensemble de lois et règlements en matière de planification, programmation, budgétisation, suivi et évaluation devrait être établi en vue d'institutionnaliser le système de délégation des pouvoirs et responsabilités, en tant que partie intégrante de la RBM. On devrait également réviser les lois et règlements sur le personnel et les finances.

F. Alignement de la gestion de rendement sur les buts organisationnels et les besoins à combler en matière d'avancement de la carrière

63. Le système de planification et d'évaluation du rendement individuel (PPES) de l'OPS reconnaît l'impact du rendement individuel dans la livraison des programmes et est fondé sur le principe de la gestion par objectifs. Il n'est toutefois pas un outil de gestion qui permet de surveiller et de faire rapport sur le rendement et il n'est pas lié à un système d'administration de la justice. Comme il n'y a pas de cadre d'imputabilité pour le rendement, le système ne vise pas à fournir une base solide aux récompenses, sanctions et à la reconnaissance des employés qui sont capables d'assumer des responsabilités plus importantes et qui conviennent mieux à un domaine en particulier. La compétence n'est pas évaluée, par conséquent, les besoins en matière d'avancement du personnel et les plans qui résultent de l'évaluation de ces compétences ne peuvent être déterminés et les promotions ne sont pas basées sur les compétences évaluées. Il n'est pas clair si le système est utilisé pour améliorer le dialogue entre les gestionnaires et le personnel, documenter les discussions et décisions et identifier les gestionnaires dont les décisions donnent lieu à des appels. La moitié des gestionnaires interrogés sont d'avis que les superviseurs sont découragés de faire une évaluation précise du personnel à cause du système de réfutation et la majorité d'entre eux considèrent que le sous rendement n'est pas suffisamment décelé ou traité. Les gestionnaires sont évalués mais il n'y a pas de rétroaction tous azimuts.

64. Le système n'est pas facile à administrer. Chaque objectif est coté mais il n'y a aucune cote globale. Du coup, le personnel ne peut fournir de cote et il n'y a pas de statistiques sur le rendement individuel. Le formulaire n'est même pas disponible électroniquement. De plus, il n'y a pas de comité de revue chargé de vérifier la qualité, uniformité, et impartialité des rapports d'évaluation et fournir des conseils aux gestionnaires quant à l'utilisation des cotes. Une évaluation de PPES effectuée en 2003 a recommandé de nombreux éléments à améliorer.

65. Les Inspecteurs ont été informés que l'OPS songeait à adopter le nouveau système développé par l'OMS. Cependant, au moment où on finalisait la présente note, la seule décision prise à l'égard du PPES était celle de l'automatiser comme tel, et à une étape ultérieure, inclure les changements nécessaires. Selon les Inspecteurs ce serait un gaspillage de ressources d'automatiser le système actuel avant de l'améliorer de façon substantive étant donné les résultats de l'évaluation.

Recommandation 10

Le Directeur de l'OPS devrait mener des actions pour améliorer le système de planification et d'évaluation du rendement individuel (PPES) de façon à ce qu'il devienne un outil de gestion efficace, compatible avec les exigences RBM. En particulier, le Directeur devrait s'assurer que:

- (a) Tous les membres du personnel et gestionnaires, y compris le Directeur, sont évalués et que leur rendement global sont coté grâce à un processus tous azimuts ;**
- (b) Toute action en matière de personnel et de récompenses incitatives (promotions, augmentations d'échelon, reconnaissances, etc.) ou sanctions résultent de l'évaluation de rendement individuel (PPES); et**
- (c) Un comité de revue est créé pour assurer la qualité, uniformité et impartialité des rapports d'évaluation à travers l'Organisation et pour prodiguer des conseils aux gestionnaires quant à l'utilisation des cotes.**

G. Récompenser le rendement

66. En 1998 l'OPS instituait un Programme de prix et reconnaissance (ARP) qu'on a amélioré et élargi au fil des années afin d'encourager une culture de reconnaissance et récompense pour les employés individuels, gestionnaires et équipes qui excellent en rendement. À tous les ans on décerne des prix en forme d'une plaque ou d'un diplôme lors de la cérémonie annuelle pour avoir participé à une activité d'apprentissage, pris un congé administratif, rendu visite à un bureau ou siège de pays, obtenu une augmentation d'un ou de deux échelons à l'intérieur de la même classe, ou obtenu une promotion à une classe plus élevée. Le financement provient de diverses sources du budget de la gestion des ressources humaines (HRM) en matière d'avancement de la carrière et de la réserve de quelques US\$ 70 000 comme mesure de précaution pour l'acquiescement des contributions par les membres.

67. Les mérites de tels programmes novateurs sont incontestables. Bien que les propositions soient soumises à un examen rigoureux, à l'avis des Inspecteurs, c'est le PPES qui devrait déterminer le rendement exceptionnel pour que ce soit plus légitime, uniforme et transparent. Les candidats méritant un prix devraient être sélectionnés par l'entremise d'une évaluation comparative de ceux et celles qui ont le mieux performés dans le PPES afin de lui conférer une plus grande légitimité.

68. Dans ce contexte, les Inspecteurs ont mis l'OPS en garde contre l'introduction en 2002 d'un système de promotions personnelles pour récompenser ces employés qui ont "démontré un rendement constant et supérieur" pendant au moins dix ans au même niveau de classe, et qui, "avaient peu ou pas de chance d'être promu au sein de la catégorie professionnelle actuelle". Les promotions à une classe plus élevée, sans affecter le niveau du poste occupé, ont des conséquences et sur les finances et sur la structure des postes de l'Organisation ; elles vont à l'encontre du principe de la parité salariale pour des fonctions équivalentes, et ont des implications sur les prestations de retraite. Les promotions axées sur des limitations d'ancienneté en classe peuvent saper l'incitatif d'apprendre, d'avancer ou de se recycler. La JIU a trouvé que cette pratique de promotions par la petite porte est apparue dans certaines organisations du système afin d'abrégier les procédures dans le cas d'une insuffisance en ressources humaines et en politique concernant l'avancement de la carrière, et elle a systématiquement recommandé sa suppression dans d'autres organisations, par exemple, UNESCO, WIPO et FAO.

69. En dépit de la valeur des systèmes selon lesquels le salaire est axé sur le rendement (PFP) qui permettent de retenir des employés exceptionnels au secteur public, de tels systèmes devraient avoir comme prérequis un système de rendement et d'imputabilité fort, l'établissement de critères précis et des liens aux résultats organisationnels, un financement solide grâce à l'approbation des corps législatifs. À ce stade, et jusqu'au moment où tous ces éléments seront en place, l'OPS devrait explorer d'autres moyens innovateurs de valoriser et reconnaître les employés dont le rendement est exceptionnel, notamment élargissement des échelons à l'intérieur d'une classe.

Recommandation 11

Le Directeur de l'OPS devrait :

- (a) Passer en revue le système actuel de prix en vue d'établir un lien direct au système de planification et d'évaluation du rendement individuel ; et**
- (b) Supprimer la pratique de 'promotions personnelles' et explorer d'autres incitations innovatrices.**

H. Nécessité d'un suivi soutenu

70. Les mécanismes de contrôle et de suivi de l'OPS étaient jusqu'à récemment insuffisants pour soutenir la mise en oeuvre RBM du point de vue d'un mandat indépendant, des rapports et de la dotation.

71. Le Règlement financier 12.1 de l'OPS prévoit que le vérificateur intérieur des comptes est responsable de la revue, évaluation et suivi du caractère adéquat et de l'efficacité du système global de

contrôle interne de l'Organisation. Alors qu'on a mis l'accent sur la vérification des finances internes, on n'a pas entrepris de vérifications de rendement ni de vérifications de l'optimisation des ressources. Il n'y a aucune indication que les techniques d'évaluation des risques ont été utilisées dans la préparation du plan de vérification.

72. À la suite de la retraite du Chef de la Vérification interne en juillet 2002, le bureau a manqué de personnel jusqu'au troisième trimestre de 2004, lorsqu'on a comblé le poste. Par conséquent, pour cette période, la couverture en matière de vérification en a souffert; sur les 15 vérifications prévues, seulement 78 pour cent ont été entreprises en 2002, et 48 pour cent des 13 évaluations prévues en 2003. En 2004, le Bureau de la vérification intérieure des comptes et de la surveillance de l'OMS (IAO) à Genève a terminé trois vérifications et une évaluation.

73. En janvier 2004, une nouvelle entente a été signée entre l'OPS et l'OMS selon laquelle l'équipe de la vérification intérieure située à Washington est devenue une partie de l'IAO de l'OMS, tout en étant entièrement consacrée à AMRO/OPS. L'OMS et l'OPS financeront chacune un poste de vérificateur. La nouvelle équipe a l'intention de mener plus de vérifications de la gestion basées sur l'évaluation des risques et opportunités de l'Organisation.

74. Au vu de la réduction du personnel, il n'est pas clair si selon les termes de la nouvelle entente IAO de l'OMS fournira à l'OPS toute la gamme de services de suivi, à savoir inspections, évaluations et investigations, ou si sa portée est limitée à la vérification seulement. D'ailleurs, les fonctions d'évaluation et investigation à l'OPS ont été traditionnellement indépendantes des fonctions de vérification et suivi. Selon les Inspecteurs, il serait plus approprié de disposer d'un service de suivi à part entière à l'OPS.

75. En ce qui a trait à la vérification extérieure, les Inspecteurs ont constaté que le même bureau fournit ce service à l'OPS depuis 1986. Sans préjudice aux services excellents offerts par ce bureau, les Inspecteurs jugent plus approprié la pratique des Nations Unies selon laquelle le mandat du Comité des vérificateurs a récemment été limité à six ans,³⁴ afin d'assurer une rotation et continuité.

76. Les Inspecteurs ont également constaté que le Vérificateur extérieur de l'OPS n'est pas le même que celui de l'OMS. Dans la mesure du possible, il serait souhaitable si le vérificateur extérieur était le même pour les deux Organisations, en dépit des limitations imposées par le fait que la personne nommée devrait venir d'un pays qui appartient à l'OPS et à l'OMS, puisque presque le tiers du budget de l'OPS est financé par l'OMS et les lignes programmatiques sont les mêmes.

77. En 2005, pour la première fois, les rapports soumis aux organes directeurs sur les résultats des vérifications internes et externes ont été institués (à part le Rapport biennal du Vérificateur extérieur sur les États financiers de l'Organisation). Cependant, les rapports ne donnent pas un aperçu du nombre de recommandations faites ou instituées et de leur impact.

78. Il n'y a pas de système de suivi pour assurer la mise en œuvre des recommandations en matière de suivi. À cet égard, la création d'un Comité de surveillance à l'OPS pourrait être un pas positif. Tirant partie de l'expérience du secteur privé,³⁵ plusieurs organisations de systèmes des Nations Unies ont établi ces dernières années ou sont en train d'établir des Comités de surveillance composés de représentants des

³⁴ Examen de la question du mandat du Conseil des auditeurs, Résolution de l'Assemblée générale, A/RES/55/248, avril 2001.

³⁵ Au secteur privé, les Comités de vérification sont composés de trois, cinq ou parfois sept membres élus du conseil de vérificateurs de la compagnie, et exercent des responsabilités généralement dans le domaine des : rapports financiers (surveiller la couverture de la vérification extérieure, les règles d'engagement, le rendement et faire le suivi des résultats des vérifications, passer en revue les politiques comptables et les décisions stratégiques); gouvernance d'entreprise (passer en revue les politiques de l'entreprise en matière de conformité avec les règlements et procédures, conduite éthique, conflit d'intérêt et investigation de fraude et d'inconduite) et le contrôle de l'entreprise (comprendre les domaines clés des finances et des risques opérationnels et les systèmes de contrôle interne).

États membres et de gestionnaires chevronnés venant de l'extérieur de l'organisation. Ces Comités de surveillance font le suivi de la mise en oeuvre des recommandations en matière de surveillance, aident à assurer l'indépendance vis-à-vis de la gestion en matière de surveillance, et augmentent l'efficacité de la fonction de surveillance. Selon les Inspecteurs, les États membres de l'OPS devraient jouer un rôle plus énergique dans la surveillance de la fonction de suivi, sans s'immiscer dans l'administration du Secrétariat ou faire preuve de microgestion. Comme il a déjà été mentionné, le SPP pourrait jouer le rôle d'un Comité de surveillance auquel le Directeur de l'OPS devrait régulièrement faire rapport sur la mise en œuvre des recommandations des organes de supervision externes et internes.

79. En outre, selon les Inspecteurs, les cas de fraude détectés et les conclusions du Vérificateur extérieur sur les allégations, soulignent la nécessité de créer une fonction investigatrice au sein du service de surveillance de l'OPS. Par ailleurs, les filières, mécanismes et procédures internes devraient être mis en place pour assurer la confidentialité et faciliter les signalements de cas de conduite inadéquate, d'abus et de fraude, et pour réglementer les enquêtes sur les présumées violations de conduite.

Recommandation 12

Le Directeur de l'OPS devrait :

- a) **Consolider les fonctions de vérification, suivi, investigation et évaluation au sein d'un seul service de surveillance, renforcer sa capacité et établir ses procédures opérationnelles;**
- b) **et demander au Service interne de vérification des comptes et de la surveillance de :**
 - i) **appliquer les techniques d'évaluation des risques lors de la préparation des plans d'audit ;**
 - ii) **Préparer des audits sur l'efficacité ; et**
 - iii) **Faire un compte rendu régulier auprès des organes directeurs sur le nombre et le statut de l'application des recommandations de l'audit et leur impact.**

Recommandation 13

Le Directeur de l'OPS devrait demander au Conseil directeur de

- a) **limiter à six ans le mandat du Vérificateur extérieur conformément à la pratique d'autres organisations de système des Nations Unis ; et**
- (a) **Établir que le Sous-Comité sur la Planification et Programmation sert de Comité de surveillance dans la surveillance de l'efficacité de la fonction de suivi conformément aux règlements établis au paragraphe 78 susmentionné.**

III. RESSOURCES HUMAINES

80. Les objectifs et buts dans ce domaine ont été établis dans divers documents de planification stratégique, notamment les Orientations stratégiques programmatiques (SPO), la stratégie de gestion et le BPB. Cependant, beaucoup reste à faire sur le plan du développement des politiques et de l'efficacité des services fournis. Les gestionnaires interrogés considéraient la gestion des ressources humaines comme étant le service de soutien administratif le plus faible.

81. Un plan visant une stratégie de ressources humaines et d'avancement de la carrière doit être mis en place. Des politiques en matière de recrutement, rotation, évaluation du rendement et de la formation doivent également être élaborées en vue de répondre aux exigences de l'Organisation en matière de

compétences et aptitudes spécifiques, d'assurer l'avancement du personnel, et traiter des inégalités et distorsions en ressources humaines. Selon la Feuille de route pour le changement institutionnel, la stratégie devrait être finalisée en mars 2006 et mise en œuvre avant mars 2007. Un manuel de gestion administrative contenant des pratiques de gestion et administration doit également être finalisé.

82. Les procédures et pratiques de recrutement et de promotion doivent être ajustées aux fins d'équité et de transparence sur la base d'entretiens vérifiant la compétence et de centres d'évaluation, de critères bien clairs et en fonction d'une évaluation attentive et comparative des éventuels candidats. Les Inspecteurs ont noté que contrairement à la pratique de la plupart des organisations, les postes au niveau P-6/D-1 et D-2 généralement n'étaient pas annoncés alors qu'ils représentent pourtant 13 pour cent des postes professionnels. Par ailleurs on ne respecte pas toujours la distinction entre P-6 et D-1 (responsabilités de gestion) malgré toute l'importance des compétences à ce niveau pour assurer un bon leadership. Les Inspecteurs ont été informés qu'à partir de juillet 2005, tous les postes P6/D-1 et D-2 feraient l'objet d'une annonce publique et que les candidats seraient recrutés sur la base d'une sélection compétitive.

83. De plus, selon la direction de l'OPS, si les règlements et procédures de recrutement sont observés à la lettre, la majorité du personnel interviewé pensait pourtant que les décisions liées au recrutement n'étaient pas prises en fonction de critères bien définis et vérifiables. D'après eux, le système de recrutement et d'affectation n'est pas équitable ni transparent et la structure actuelle des postes n'est pas rationnelle ni fondées sur la répartition des tâches.

84. Le Vérificateur extérieur a constaté des faiblesses³⁶ au niveau du processus de recrutement interne, ce qui a peut-être entraîné de présumés abus lors de l'engagement de consultants et de professionnels ayant des contrats à court terme.

85. La politique de rotation et de mobilité de l'OPS doit être restructurée au vu de la nouvelle politique budgétaire axée sur les pays. L'expérience de terrain n'est pas une condition de promotion. Seul un nombre limité de personnel au Siège dispose d'ailleurs d'une telle expérience. Un document sur la mobilité et la rotation préparé en 2001 par le Service des Ressources humaines en fonction d'un cadre fixé par une décision de 1998 n'a pas donné lieu à une démarche rationnelle de rotation. Généralement, l'affectation se fait d'un bureau de pays à un autre. Selon un rapport préparé par le Service des ressources humaines en 2003, le nombre du personnel au Siège a augmenté au fil des ans au détriment du personnel de terrain. Même le recrutement de professionnels ressortissants du pays en question n'a pas permis de compenser cette diminution. Le personnel au Siège a davantage augmenté dans les postes administratifs que techniques.

86. La diminution du budget ordinaire depuis les 10 derniers ans a entraîné une réduction du nombre de postes, passant de 1,222 à 835. On s'attend à ce que le BPB de 2006-2007 réduise encore le nombre de postes à 797. Ceci représente une réduction de 35 pour cent de la main d'œuvre de base. D'autres employés sont toutefois engagés grâce à des modalités contractuelles et financières différentes, ce qui porte le nombre d'employés à environ 2 000 à l'OPS au total.

87. Une rationalisation et une simplification s'imposent des diverses modalités contractuelles³⁷ afin de remédier aux inégalités actuelles des conditions de services et au manque de souplesse. Cette nouvelle optique est axée sur la performance, le dynamisme et la délégation des pouvoirs dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

88. En contrepartie, le taux de vacance est en augmentation, passant de 11 à 21 pour cent au chapitre des postes professionnels, et de 8 à 12 pour cent au chapitre des services généraux en 2001-2002 au 2003-2004. Ces taux sont très élevés. On a informé les Inspecteurs qu'en raison du processus de restructuration,

³⁶ Rapport financier du Directeur et Rapport de l'Auditeur externe, 2002-2003, CD45/29 du 24 septembre 2004.

³⁷ Outre les contrats permanents et à terme fixe, accords de services contractuels, consultants à court terme, personnel recruté par le truchement d'autres organisations, stagiaires et volontaires, personnel ministériel travaillant dans les bureaux de pays, professionnels nationaux et conseillers temporaires.

un gel temporaire de certains postes avait été décidé pour réaffecter ces postes vacants. Ces derniers mois, certains d'entre eux ont été annoncés et comblés, mais le taux de vacance demeure toujours élevé (16 pour cent). Par ailleurs, le BPP de 2006-2007 prévoit la suppression de 38 postes.

89. S'agissant de la réorganisation entreprise au début de 2003, avec réaffectation de 700 personnes, les Inspecteurs sont d'avis qu'un changement structurel d'une telle envergure aurait dû être précédée par un examen de la charge de travail de chaque poste visant à aligner les ressources humaines, les compétences et la description des tâches, pour chaque objectif stratégique de l'Organisation. Les Inspecteurs se demandent si ces nouveaux termes de référence ont été discutés et acceptés par le personnel et si une formation a été donnée pour assurer une transition harmonieuse et l'acceptation des nouvelles responsabilités.

90. Une évaluation de la composition du personnel de l'OPS a révélé que³⁸ :

- Deux pays étaient surreprésentés et 11 sous-représentés ou non représentés, la plupart venant de la région des Antilles.³⁹ Des efforts sont faits pour améliorer la représentation géographique, notamment l'affichage des postes vacants sur le site Web de l'OMS et la demande auprès des pays concernés de disséminer des informations dans leurs pays. Toutefois, la majorité des 21 employés professionnels recrutés en 2003 venaient de pays qui étaient déjà très représentés.
- À partir de mai 2004, il y avait une représentation adéquate de femmes au Siège, soit 52 pour cent des effectifs au total. En revanche, le ratio travaillant sur le terrain, soit 33 pour cent, et le taux global de 43 pour cent sont en deçà des cibles établis par les Nations Unies. Il n'empêche que l'OPS se classe parmi les meilleurs en matière d'équilibre entre les hommes et les femmes au sein des Nations Unies. Les femmes sont moins bien représentées aux niveaux D-2 et P-6 à 33 pour cent, et au niveau P-4 à 36 pour cent. Un signe positif est que 49 pour cent du personnel recruté en 2003 étaient des femmes.
- L'âge moyen du personnel professionnel de l'OPS est de 50 ans et au moment du recrutement est de 41 ans. Cela est dû au fait que le personnel professionnel est recruté au niveau P-4. En dépit du besoin d'embaucher des professionnels chevronnés pour prodiguer des conseils sur la coopération technique, il est inacceptable que seulement un employé était âgé de moins de 30 ans et moins de 10 pour cent du personnel est âgé de moins de 40 ans. La situation s'aggrave par rapport aux années précédentes. La Direction de l'OPS devrait projeter d'empêcher l'impact potentiel de cette retraite massive sur la diversité du personnel et la perte des connaissances organisationnelles.
- La moitié des employés ayant plus de 25 ans d'expérience sont des P-2. Ceci semblerait indiquer qu'il n'y a pas d'avancement de carrière pour le personnel subalterne, et qu'ils n'ont pas la possibilité d'avancer ou de s'épanouir au sein de l'Organisation.
- Quatre-vingt-quatre employés professionnels, soit une augmentation de 20 pour cent, étaient engagés comme consultants en 2003, et la tendance est à la prolongation des contrats. Les États membres ont fait remarquer que les consultants devraient être engagés en fonction des domaines de travail stratégiques globaux établis par les États membres, et se sont plaints d'une politique laxiste lors de la détermination des qualités d'un candidat.
- Il n'est pas rare que les retraités soient réengagés comme consultants ; 19 employés qui avaient pris leur retraite ont été réengagés en 2002-2003.
- Le ratio G/P de 1.02/1 est plus élevé à l'OPS qu'à l'OMS, UNESCO, ILO et FAO (426 services généraux et 416 employés professionnels à compter de juin 2004). La proportion du personnel appartenant aux services généraux est même plus élevée sur le terrain qu'au Siège. La Direction reconnaît la nécessité de corriger la situation.

91. Finalement, les Inspecteurs ont noté que les processus d'administration du personnel ne sont que partiellement automatisés; la table de dotation est gérée par un système autonome, et, en général, l'accès aux renseignements sur les ressources humaines, statistiques et analyse des tendances dans la prise de décision est limité. Sans outils efficaces, l'intégration de la planification en ressources humaines dans la

³⁸ Statistiques sur le personnel du BSP/OMS, CD45/INF/5, septembre 2004.

³⁹ Conformément aux dispositions de la Constitution de l'OPS "dans la mesure du possible, la distribution géographique la plus large devrait être suivie en ce qui a trait au recrutement du personnel".

stratégie globale de la planification programmatique de l'Organisation ne peut être réalisée et on ne peut tirer partie des atouts humains de l'Organisation.

92. Un projet majeur de la Feuille de route pour le changement institutionnel de l'OPS consiste à développer une approche stratégique de la gestion du capital humain pour réaliser les buts commerciaux de l'Organisation. On a désigné cinq domaines prioritaires : 1) évaluation des modalités d'embauche ; 2) processus de recrutement; 3) améliorations du processus d'évaluation du rendement; 4) intégration des compétences dans le processus de recrutement/évaluation, et 5) accès à l'information pour la prise de décision. Le travail sur ces domaines devrait être terminé d'ici janvier 2006. Selon les Inspecteurs, il s'agit là d'une approche pratique mais incomplète à l'élaboration d'une stratégie de ressources humaines.

Recommandation 14

Le Directeur de l'OPS devrait prendre des mesures pour remédier aux anomalies décrites ci dessus dans le domaine du recrutement et avancement de la carrière, en vue de corriger les inégalités actuelles qui existent dans l'organigramme des postes et dans la composition du personnel.

If. DÉCENTRALISATION

93. La question de décentralisation a été examinée avec soin par les Inspecteurs, qui ont dûment pris en considération la nature décentralisée des opérations de l'OPS.

94. Contrairement aux autres bureaux régionaux de l'OMS ayant une représentation limitée sur le terrain, l'OPS dispose d'un réseau de bureaux de pays situés dans 28 de ses 35 États membres (dont deux qui couvrent plusieurs pays), aussi bien que huit centres régionaux et sous-régionaux.

95. À part le soutien financier de 40 pour cent aux pays et le 7 pour cent à la sous-région établi par la nouvelle politique budgétaire, l'OPS n'a aucune stratégie de décentralisation cohérente visant les pays et la région. À l'heure actuelle, des modalités différentes de décentralisation sont appliquées au niveau du pays⁴⁰ avec ou sans une structure administrative. Selon que le pays en question dispose d'une structure de santé décentralisée, l'OPS pourrait y avoir un bureau de terrain, un bureau de projet, une représentation dans un bureau national ou un point de convergence au niveau de l'état, province, département, région ou municipalité. Les modèles de coopération technique en Colombie et à Cuba sont très décentralisés et efficace. La décentralisation peut prendre la forme d'une approche interdépendante ou thématique, à savoir le déploiement d'un consultant international spécialisé dans un problème particulier de santé (paludisme, lèpre, etc.) en vue de couvrir une zone dans le pays ou la région.

96. Le PPB de 2006-2007 prévoit la décentralisation des fonctions dans le domaine des services d'assainissement de base et la santé reproductive au Siège et dans deux centres régionaux (CEPIS et CLAP).

97. Selon les Inspecteurs, une approche stratégique compréhensive est nécessaire pour définir quoi, quand, où, comment et avec quel financement on peut décentraliser la coopération technique. Elle devrait couvrir des questions d'ordre programmatique et opérationnel et répondre au besoin de renforcer la capacité et la surveillance de l'impact des différentes modalités de décentralisation de la coopération technique.

98. Les efforts continus suivants sont requis pour appuyer les besoins des pays: 1) élaboration de stratégies et plans de travail visant pays/centres régionaux/sous régionaux axés sur les besoins et priorités ; 2) affectation des ressources ordinaires et extrabudgétaires basée sur les besoins ; 3) décentralisation des ressources et employés techniques du Siège aux régions ; 4) fourniture de services de soutien efficaces ; 5) dotation adéquate, et amélioration des qualifications du personnel et des gestionnaires en fonction des

⁴⁰ "Décentralisation de la Coopération technique à l'OPS. Études de cas", ébauche de mai 2004

besoins ; et 6) habilitation des gestionnaires des bureaux de pays et des centres régionaux/sous-régionaux avec une délégation de pouvoirs adéquate sur le plan financier et programmatique, accompagnée d'une imputabilité accrue. En outre, il est nécessaire de :

- Utiliser l'effet multiplicateur et produire des économies d'échelle en mettant en commun des ressources et en étant à proximité du problème;
- Renforcer le rôle de coordination des bureaux de pays et des centres régionaux/sous-régionaux ;
- Mobiliser davantage de ressources au niveau du pays/région/sous-région, et;
- Déterminer les synergies et chevauchement avec d'autres centres et institutions.

99. Les Inspecteurs ont conclu qu'il n'est ni recommandé ni faisable d'établir un seul modèle de décentralisation. Les décisions concernant la décentralisation devraient être prise plutôt en tenant compte de chaque cas à la lumière des particularités de chaque pays, région ou sous-région. Le même concept s'applique aux centres.

Recommandation 15

Le Directeur de l'OPS devrait élaborer une approche stratégique cohérente au processus actuel de décentralisation, qui est en accord avec les réformes proposées par le Secrétaire Général.

Annexe 1
Budget programme de l'OPS (en US\$)

SECTION AFFECTATION	2004-2005			2006-2007*			Variation	
	RB	XB	Total	RB	XB	Total	Montant	%
Maladies transmissibles	24,571,000	70,595,000	95,166,000	24,346,900	81,151,000	105,497,900	10,331,900	10.9%
Maladies non transmissibles et réduction des facteurs de risque	15,583,000	12,435,000	28,018,000	17,165,100	15,463,000	32,628,100	4,610,100	16.5%
Développement durable et hygiène du milieu	31,472,000	13,410,000	44,882,000	30,236,800	15,662,000	45,898,800	1,016,800	2.3%
Santé familiale et communautaire	14,287,000	32,067,000	46,354,000	15,759,700	36,510,000	52,269,700	5,915,700	12.8%
Technologies sanitaires	4,738,000	8,481,000	13,219,000	5,610,800	9,764,000	15,374,800	2,155,800	16.3%
Mise au point de systèmes de santé	56,288,000	68,678,000	124,966,000	47,787,100	72,293,000	120,080,100	-4,885,900	-3.9%
Gestion du savoir et technologie de l'information	19,065,000	4,902,000	23,967,000	19,072,100	9,896,000	120,080,100	-4,885,900	-3.9%
Processus en matière de gestion et administration	47,216,000	4,525,000	51,741,000	46,378,600	14,795,000	61,173,600	9,432,600	18.2%
Présence principale dans les Pays	40,310,000	5,732,000	46,042,000	47,786,600	10,010,000	57,796,600	11,754,600	25.5%
<i>Autres: Allocation variable selon le pays**</i>	0	0	0	4,950.00	0	4,950,000	4,950,000	
<i>Autres: Assurance santé des retraités**</i>	6,000,000	0	6,000,000	5,000,000	0	5,000,000	-1,000,000	
TOTAL	259,530,000	220,825,000	480,355,000	264,093,700	265,544,000	529,637,700	49,282,700	10.3%

* Proposé

** Divulguées séparément puisque affectées selon différentes sections pour chaque période biennale

Annexe 2
Les 10 plus grands contributeurs de l'OPS en 2002-2003 (US\$)

Contributeurs principaux	XB	RB	Somme globale	Pourcentage
États-Unis d'Amérique	28,384,900	101,234,182	129,619,082	46.4%
Brésil	21,219,349	14,554,430	35,773,779	12.8%
Canada	5,143,009	21,040,096	26,183,105	9.4%
Subtotal			191,575,966	68.4%
Royaume Uni	10,443,193	102,136	10,545,329	3.8%
Mexique	-	10,349,818	10,349,818	3.7%
Argentine	134,932	8,341,138	8,476,070	3.0%
Fondation panaméricaine pour la santé et l'éducation	8,142,961		8,142,961	2.9%
Suède	7,701,341		7,701,341	2.8%
Venezuela	-	5,447,274	5,447,274	1.9%
Norvège	2,286,107		2,286,107	0.8%
Sous-total			245,024,673	87.6%
Autres....	12,682,385	7,118,930	19,801,315	16.5%
Total	105,964,651	173,551,332	279,515,983	