



Responsabilisation : vue d'ensemble

1. À sa trente et unième réunion, le Comité du programme, du budget et de l'administration du Conseil exécutif a pu écouter un compte rendu oral du Secrétariat sur une vue d'ensemble de la responsabilisation, qui s'appuyait sur un document de fond (*white paper*).¹

2. L'approche de la responsabilisation institutionnelle adoptée par l'OMS² vise avant tout à progresser dans l'application du treizième programme général de travail, 2019-2023, et donc à soutenir les objectifs qui y figurent, à savoir l'impact dans les pays, l'efficacité, les résultats et une culture conforme aux valeurs de l'OMS et permettant au personnel d'agir. Le présent rapport donne un aperçu général de l'approche choisie par l'OMS pour renforcer la responsabilisation institutionnelle et notamment des efforts entrepris à ce jour dans un grand nombre de domaines liés à la responsabilisation. Il décrit également des initiatives ciblées pour un sous-groupe de fonctions essentielles à la responsabilisation institutionnelle – appelées ci-après « fonctions d'intégrité institutionnelle »³ – qui répondent à l'objectif ambitieux de renforcer leur performance individuelle jusqu'à l'excellence et d'optimiser leur fonctionnement d'ensemble pour atteindre le but et la vision de l'OMS.

RESPONSABILISATION INSTITUTIONNELLE : BILAN DES PROGRÈS ACCOMPLIS À CE JOUR

3. Suivant les orientations des États Membres et du Comité consultatif indépendant d'experts de la surveillance, le Secrétariat a considérablement progressé dans le renforcement de la responsabilisation institutionnelle et dans le traitement des questions de non-conformité à tous les niveaux de l'OMS. Ces efforts, qui ont été fondamentaux et qui sont allés croissant, ont servi à tous les aspects de l'action de l'OMS – y compris les dimensions programmatiques, par exemple l'obtention de résultats et l'impact ; les dimensions de la gouvernance, par exemple le suivi et l'établissement de rapports concernant les États Membres ; et la transparence des flux financiers. Une grande partie des activités menées à ce jour dans le

¹ Voir le document EB146/3.

² D'après le cadre de responsabilisation de l'OMS, la responsabilisation existe dans un environnement décentralisé à tous les niveaux de l'Organisation et elle est définie par une série de piliers et de principes sur lesquels elle s'appuie : orientation stratégique et résultats conformes à la responsabilisation ; engagement individuel et collectif ; application des règles les plus strictes en matière d'intégrité personnelle grâce à une communication claire et à la mise en œuvre des valeurs institutionnelles, de l'éthique et des comportements attendus ; transparence ; définition claire de la performance attendue par rapport à la capacité à agir (autorités, compétences et ressources) ; et suivi/apprentissage continu pour améliorer la qualité, l'efficacité et l'efficacité des programmes afin d'obtenir des résultats pour renforcer la performance.

³ Les principales fonctions d'intégrité institutionnelle dont il est question dans le présent document sont l'évaluation, la conformité, la gestion des risques et l'éthique, le contrôle interne et le Bureau de l'Ombudsman. Ces fonctions sont liées à d'autres activités institutionnelles de l'OMS, dont les ressources humaines. Le Bureau du Conseiller juridique assure également des fonctions complémentaires/consultatives à l'appui de l'intégrité institutionnelle.

domaine de la responsabilisation ont été axées sur la gestion : renforcement des contrôles financiers internes ; conformité aux règles et procédures administratives ; politiques de ressources humaines ; établissement des rapports financiers et processus de gestion des risques ; et économies. La communication de rapports réguliers sur ces dimensions gestionnaires aux organes directeurs de l’OMS permet d’assurer que des mesures de sauvegarde opérationnelles/financières appropriées sont intégrées dans les processus institutionnels essentiels de l’OMS.

4. S’il n’est pas question d’en établir une liste exhaustive dans le présent document, les réformes liées à la responsabilisation et les initiatives de transformation de l’OMS ont eu pour objectif d’adopter les meilleures pratiques dans tous les secteurs. À cet égard, elles ont été saluées par des évaluateurs indépendants, dont le Réseau d’évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN). En voici quelques-uns des principaux exemples :

- la mise en place et l’application du cadre de responsabilisation de l’OMS, sur la base des cycles de planification et de budgétisation stratégiques et opérationnelles de l’Organisation, en même temps que la mise en œuvre complète des cadres de gestion des risques et de contrôle interne de l’OMS ;
- l’instauration et l’utilisation de tableaux de gestion dans tous les bureaux pour contrôler la performance ;
- la mise en place et l’harmonisation de fonctions de conformité à tous les niveaux de l’OMS ;
- par l’intermédiaire du Groupe de la politique mondiale, l’amélioration de la cohérence à l’échelle de l’Organisation, en privilégiant les principales questions stratégiques pour une meilleure convergence des grands bureaux afin qu’ils obtiennent des résultats communs ;
- la présentation d’une approche globale de la rentabilité comportant des propositions très intéressantes dans l’ensemble du cycle programmatique ;
- le respect de valeurs éthiques essentielles, y compris la publication d’un rapport annuel sur les enquêtes ; la mise en œuvre d’une politique relative à la dénonciation des abus et à la protection contre les représailles, et d’une politique sur la prévention de l’exploitation et des agressions sexuelles ; la mise en place d’un service de signalement des problèmes d’intégrité ; et le lancement d’initiatives pour le respect sur le lieu de travail ;
- la mise en œuvre du cadre pour le renforcement de l’évaluation et de l’apprentissage institutionnel à l’OMS ;
- l’établissement du treizième programme général de travail, 2019-2023, assorti d’un système de mesure de l’impact, d’un tableau de bord pour mesurer les produits et d’études de cas qualitatives.

APPROCHE CIBLÉE POUR RENFORCER LES FONCTIONS D’INTÉGRITÉ INSTITUTIONNELLE DE L’OMS

5. **Fonctions d’intégrité institutionnelle.** Ces fonctions ont été considérées comme impératives non seulement pour que le fonctionnement institutionnel soit solide mais aussi pour que le personnel travaille dans un environnement propice, pour améliorer l’efficacité institutionnelle et pour défendre les valeurs et l’intégrité de l’Organisation. Cette série de fonctions indépendantes, assurées par le Bureau du Directeur général, est essentielle pour que l’Organisation adopte un « ton » approprié et pour aider la direction à

définir la culture de l'OMS. Compte tenu de l'importance capitale de ces fonctions pour la responsabilisation de l'Organisation, le Directeur général et la direction sont déterminés, au cours de cette prochaine phase des activités concernant la responsabilisation de l'OMS, à les renforcer, à les optimiser et à tendre vers une approche des services institutionnels et de la responsabilisation davantage centrée sur l'humain. Comme pour les nombreuses initiatives visant à améliorer la responsabilisation de l'OMS, décrites dans la section précédente, des initiatives spécifiques visant à renforcer chacune de ces fonctions d'intégrité institutionnelle ont été proposées. Les principaux éléments sont présentés ci-dessous.

6. **Évaluation et apprentissage institutionnel.** En mettant en œuvre la politique d'évaluation révisée, approuvée par le Conseil exécutif,¹ le Bureau de l'évaluation a tenu compte de l'indépendance, de l'impartialité et de l'objectivité à chaque stade du processus d'évaluation (sélection des sujets à évaluer, conception de l'évaluation, déroulement de l'évaluation et suite donnée aux rapports d'évaluation et aux recommandations qui y figurent). En procédant ainsi, on s'assure que les domaines essentiels sont évalués sur des bases factuelles, ce qui permet de mettre en évidence les atouts mais aussi les faiblesses pour prendre des mesures correctives. Un processus visant à intégrer l'apprentissage institutionnel a également été instauré pour donner suite aux recommandations formulées lors d'audits, d'évaluations et d'examens. Cette approche systématique, à côté de toutes les fonctions d'intégrité institutionnelle, tient compte de l'ensemble des résultats et des recommandations qui ressortent de différentes évaluations indépendantes et qui conduisent à établir une liste restreinte de problèmes systémiques récurrents et de leurs causes potentielles dont les responsables doivent s'occuper. Elle permet donc d'aborder l'amélioration institutionnelle de manière plus analytique, plus intégrée et plus efficace.

7. **Gestion des risques et conformité.** Sur la base des activités menées et des enseignements tirés à ce jour dans le domaine de la gestion des risques, l'OMS définit actuellement une approche de la gestion des risques améliorée et plus ambitieuse à l'appui des objectifs du treizième programme général de travail, 2019-2023. Une campagne de sensibilisation à la gestion des risques, prévue en 2020, permettra de renforcer une « culture du risque » affinée, à l'aide de mécanismes optimisés axés sur les risques et d'une formation du personnel à la gestion des risques à l'échelle mondiale. La politique de prévention des fraudes de l'OMS est révisée afin que l'Organisation soit mieux à même de gérer le risque de fraude et de corruption, et une formation à la prévention des fraudes sera organisée cette année.

8. **Éthique.** Des efforts considérables sont déployés, en collaboration avec plusieurs acteurs internes concernés, dont le Département Ressources humaines, le Bureau de l'Ombudsman et le Service de santé au travail, et avec des collègues des bureaux régionaux, pour mieux faire connaître et appliquer efficacement les politiques de l'OMS en matière d'éthique, dont le Code d'éthique, la politique relative à la dénonciation des abus et à la protection contre les représailles, la politique sur la prévention de l'exploitation et des agressions sexuelles, et la politique relative à la gestion des déclarations d'intérêts.

9. Une consultation a été lancée en 2019 en vue d'adopter une nouvelle politique sur la prévention du harcèlement sexuel et de la violence sexuelle. Le projet a été établi sur la base de la politique type de l'Organisation des Nations Unies et des meilleures pratiques internationales. Le Secrétariat a appliqué une approche participative pour : i) permettre de larges débats et mieux informer le personnel ; et ii) tirer parti des meilleures pratiques, comme la Convention (N° 190) sur la violence et le harcèlement (2019) de l'Organisation internationale du travail. Ce processus a été plus long que prévu mais il a été plus solide et plus inclusif. Dans l'intervalle, le Bureau des services de contrôle interne a enquêté en priorité sur tous les problèmes de harcèlement sexuel qui donnent lieu à des plaintes officielles et toutes les personnes concernées ont bénéficié de mesures de protection. Le projet de politique met les victimes de harcèlement sexuel au centre du processus, en privilégiant leur bien-être et leur protection, et en

¹ Voir le document EB143/2018/REC/1, décision EB143(9) et annexe 4.

indiquant les options possibles pour remédier à leur situation. Il définit les responsabilités et les obligations de tous les membres du personnel et, en particulier, du personnel de direction. Le projet de politique instaure de nouveaux mécanismes concrets et importants pour traiter pleinement le problème du harcèlement sexuel :

- aucun délai n'est fixé pour signaler un cas de harcèlement sexuel ; il existe plusieurs possibilités d'obtenir des conseils et un soutien de manière confidentielle, et de signaler et de traiter les problèmes par la voie administrative, officiellement ou de manière informelle ;
- au terme d'une enquête et quand le Directeur général a pris une décision, la situation des personnes concernées sera surveillée à intervalles réguliers pour garantir leur bien-être et s'assurer qu'aucune partie n'est victime de représailles. L'application de mesures administratives et/ou disciplinaires sera étroitement contrôlée ;
- pour que l'Organisation puisse agir même en l'absence de plainte officielle, une mise en garde relative à l'éthique sera envoyée à l'auteur présumé. Cette mise en garde confidentielle, qui renforce la politique, sera conservée dans le dossier de l'équipe chargée de l'éthique. Elle peut conduire à une enquête et à des sanctions disciplinaires ;
- il est également envisagé d'introduire une clause exigeant des membres du personnel de direction qu'ils agissent de bonne foi pour traiter, de l'une quelconque des manières prévues dans le projet de politique, tous les problèmes de harcèlement sexuel dont ils ont connaissance.

10. La politique devrait être publiée cette année, après une période de consultation pendant laquelle tous les membres du personnel de l'Organisation auront la possibilité de faire des observations de manière confidentielle ou anonyme. On envisage également de donner la possibilité aux États Membres de participer à la finalisation de la politique. Une formation complète et obligatoire à l'éthique est en cours d'élaboration. Elle s'appuie sur les modules de formation obligatoires concernant le harcèlement sexuel et l'exploitation, et les agressions sexuelles qui existent déjà. Ces modules portent sur certains comportements inappropriés et sont construits autour de scénarios inspirés de faits réels pour avoir un impact dans toute l'Organisation. L'équipe chargée de l'éthique prépare aussi la présentation d'un rapport interne annuel, qui sera diffusé dans l'ensemble de l'OMS, et d'une enquête annuelle facultative auprès du personnel afin d'évaluer les perceptions générales des dilemmes d'éthique sur le lieu de travail.

11. **Contrôle interne.** Le renforcement des approches d'audit interne contribue à l'amélioration de la responsabilisation opérationnelle. L'importance accordée à l'examen des domaines transversaux correspond à une approche plus institutionnelle dans ce domaine, tout comme les évaluations régulières de la qualité des fonctions d'audit et d'enquête par rapport aux normes de l'industrie et aux meilleures opérations. En consultation avec le Comité consultatif indépendant d'experts de la surveillance, un examen externe a récemment été demandé pour évaluer les pratiques et procédures d'enquête actuelles par rapport aux meilleurs critères de référence et pour examiner les incidences, en termes de ressources, de la mise en œuvre de la structure d'excellence proposée. Le rapport de cet examen a été livré en décembre 2019. En voici les principales conclusions :

- en raison de l'augmentation importante du nombre d'allégations, le rapport indique qu'il faut plus d'enquêteurs et qu'il faut investir dans des moyens informatiques pour améliorer l'efficacité des enquêtes ;
- compte tenu du grand nombre de cas en suspens et de l'augmentation du nombre de nouveaux cas, il faut doter le Bureau des services de contrôle interne de davantage d'enquêteurs, y compris en créant éventuellement un ou plusieurs bureaux extérieurs pour un appui au niveau régional ;

- des modules de formation aux enquêtes, portant par exemple sur les entrevues, et des plans précisant quelles sont les formations essentielles ou facultatives devraient être élaborés pour améliorer les compétences de l'ensemble de l'équipe d'enquêteurs ;
- on pourrait envisager de spécialiser les enquêteurs, par exemple dans les infractions contre les biens, comme la fraude et la corruption, ou dans les infractions contre les personnes, comme le harcèlement, le harcèlement sexuel, l'exploitation sexuelle et les agressions sexuelles ;
- il faut finaliser le déploiement d'outils informatiques et de la méthodologie eDiscovery afin de disposer d'une méthodologie eDiscovery et d'outils internationaux de pointe pour l'analyse des données.

12. Les autres axes de travail principaux envisagés pour renforcer encore le contrôle interne en tant que fonction d'intégrité institutionnelle sont les suivants : établissement d'une nouvelle politique d'enquête reflétant les responsabilités, les fonctions et les meilleures pratiques, y compris les processus et les procédures de prise en charge centralisée des affaires et d'orientation de ces affaires vers les départements et les Régions concernés, le cas échéant ; l'allocation prioritaire de ressources pour l'examen rapide des allégations de faute grave – et le renforcement de l'appui au niveau régional et de la délégation d'autorité pour les affaires moins prioritaires ; et une approche plus proactive de la communication des résultats des audits internes et des enquêtes, en interne et avec les parties externes concernées.

13. **Bureau de l'Ombudsman et services de médiation.** De plus en plus d'efforts sont déployés pour permettre au Bureau de l'Ombudsman de mieux faciliter la résolution des conflits, notamment en soutenant mieux le personnel et en communiquant des informations sur les problèmes pour lesquels il est consulté ; en mettant au point des mesures permettant de remédier à d'éventuels problèmes systémiques ; et en essayant de trouver des solutions aux problèmes de chacun pour éviter qu'ils ne s'aggravent. Plusieurs axes de travail sont proposés pour promouvoir et rendre accessibles les mécanismes de résolution informelle, et l'accent a été mis sur les initiatives interdépartementales, y compris les interactions régulières et systématisées avec les départements concernés pour renforcer la coordination interne et diffuser des informations pertinentes. Les rapports annuels, plus solides et plus complets, visent à améliorer la transparence tout en soulignant les problèmes systémiques prioritaires et en présentant une analyse plus approfondie de la suite donnée par l'administration aux améliorations recommandées. En outre, les meilleures pratiques sont mises en œuvre grâce à une coopération plus étroite entre les ombudsmans régionaux et au renforcement du réseau des ombudsmans de l'OMS afin de permettre à tous les membres du personnel de bénéficier de la même manière de la résolution informelle des problèmes liés au travail, quel que soit leur lieu d'affectation.

RESPONSABILISATION 2.0 : VERS UNE NOUVELLE ÈRE POUR LES FONCTIONS D'INTÉGRITÉ INSTITUTIONNELLE DE DE L'OMS

14. Comme indiqué dans les sections qui précèdent, même si des efforts de formation ont été consentis pour renforcer les principaux domaines qui contribuent à la performance et à la responsabilisation de l'OMS, d'importantes difficultés restent à surmonter si l'on veut mener à bien un projet audacieux, notamment :

- obtenir un modèle de responsabilisation plus institutionnel et plus global, non seulement pour éviter le détournement d'actifs et la violation des règles, mais aussi pour défendre les valeurs et l'intégrité de l'Organisation ;

- transformer l'OMS afin qu'elle ne soit pas seulement fondée sur des règles mais aussi sur des valeurs, qu'elle soit axée sur l'impact et sur l'apprentissage, et qu'elle s'appuie sur des fonctions d'intégrité institutionnelle solides et harmonisées et dotées de moyens ;
- assurer des services institutionnels permettant de créer un environnement sûr et favorable dans lequel le personnel puisse être plus productif et plus efficace.

15. Les difficultés associées à ce projet audacieux sont importantes et il faudra, pour les surmonter, recourir à l'innovation, consentir des investissements considérables et, dans bien des cas, apporter des changements radicaux. Voici des exemples de questions fondamentales qu'il faudra traiter :

- l'Organisation a traditionnellement montré peu de propension au risque. L'OMS doit élaborer une approche plus cohérente de la prise de risques institutionnels en redynamisant la gestion des risques afin d'intégrer des méthodes plus dynamiques et plus proactives dans ses processus institutionnels. Elle devra notamment évaluer les risques opérationnels par rapport au risque de ne pas atteindre les objectifs fixés, par exemple de ne pas parvenir à mettre en œuvre le programme général de travail, 2019-2023 ;
- si les initiatives destinées à améliorer la responsabilisation et la conformité dans l'Organisation continuent à avoir une influence globalement positive au Siège, dans les bureaux régionaux et dans des domaines transversaux à l'échelle mondiale, il faut déployer des efforts plus ciblés pour renforcer les contrôles internes dans les bureaux de pays et, en particulier, dans les bureaux qui opèrent dans des environnements difficiles. Ceci semble également montrer qu'il faut renforcer encore l'appui opérationnel fourni par le Siège et les bureaux régionaux pour les opérations dans les pays, en particulier dans le contexte des situations d'urgence ;
- il faut s'occuper des enquêtes en souffrance et des problèmes systémiques qui en sont à l'origine. L'Organisation a encore des difficultés à prendre de l'avance et risque de prendre encore plus de retard ;
- les blocages pourraient être levés en décentralisant des fonctions institutionnelles dans les Régions ou les pays tout en garantissant une assurance et une cohérence appropriées de la qualité à tous les niveaux de l'Organisation. Des approches décentralisées sont déjà envisagées dans des domaines tels que les enquêtes, mais pourraient aussi concerner d'autres fonctions d'intégrité institutionnelle. Les capacités et les investissements devront être suffisants pour que l'efficacité ne soit pas compromise mais, au contraire, renforcée jusqu'à l'excellence ;
- les questions relatives à la charge de la preuve dans les plaintes pour harcèlement sexuel, y compris le seuil de la charge, devront être examinées ;
- l'OMS devra devenir une véritable organisation apprenante qui tient compte d'enseignements et de recommandations tirés d'évaluations solides dans ses approches programmatiques et ses opérations gestionnaires ;
- il faut institutionnaliser un changement en profondeur jusqu'au niveau des personnes, en faisant mieux connaître et comprendre les conséquences pratiques de ce changement pour que l'ensemble du personnel et, à travers lui, l'Organisation soient plus efficaces.

16. Ce sont des questions et des difficultés fondamentales. Elles ne concernent pas simplement l'instauration de nouveaux processus ou de nouvelles procédures, mais correspondent plutôt à des problèmes profonds auxquels des organisations de tous les secteurs sont encore confrontées de différentes manières. Afin d'être appliquées correctement, les solutions passent inévitablement par une approche méthodologique et fondée sur le contenu, et par les investissements, les systèmes et les structures nécessaires.

17. À cette fin, l'OMS a fait appel à un soutien externe indépendant pour l'aider à examiner comment tirer le meilleur parti des fonctions d'intégrité institutionnelle. Il ne s'agit pas d'unifier ces fonctions structurellement distinctes dans l'Organisation mais plutôt d'envisager la façon d'harmoniser leurs rôles et leurs responsabilités, et d'exploiter leurs interdépendances pour réaliser plus efficacement un projet commun. Le plus important est donc de s'intéresser à l'interface entre elles et de s'attacher à améliorer leur vitesse et leur réactivité afin qu'elles contribuent davantage aux cibles du triple milliard. À cet égard, il faudra tenir compte des possibilités à court, à moyen et à long terme et tirer parti de solutions numériques et de mesures continues. On s'appuiera sur les meilleures pratiques internationales dans plusieurs secteurs, sur des outils d'analyse solides et sur l'identification des principales lacunes. Il faudra disposer de ressources.

18. Le but ultime est de modifier radicalement la portée, le fonctionnement et l'impact de l'approche adoptée par l'OMS en matière de responsabilisation/d'intégrité institutionnelle. C'est un projet audacieux et, pour atteindre l'excellence, la collaboration étroite des États Membres est indispensable, non seulement pour doter les fonctions d'intégrité institutionnelle des capacités et des ressources nécessaires mais aussi pour faciliter un changement fondamental de conception et pour bénéficier des compétences acquises par les États Membres au niveau national afin de traiter efficacement ces questions.

MESURES À PRENDRE PAR LE COMITÉ DU PROGRAMME, DU BUDGET ET DE L'ADMINISTRATION

19. Le Comité est invité à prendre note du rapport.

= = =