



Étude des coûts de l'administration et de la gestion à l'OMS : recommandations préliminaires

Rapport du Secrétariat

1. À sa session extraordinaire sur la réforme de l'OMS en novembre 2011, le Conseil exécutif a prié le Comité du Programme, du Budget et de l'Administration de demander une analyse approfondie des coûts réels de l'administration et de la gestion au sein de l'Organisation et de formuler des recommandations quant à la manière dont ils devraient être financés.¹ À la suite d'un appel d'offres, c'est le cabinet d'expertise comptable PricewaterhouseCoopers qui a été chargé d'analyser les coûts de l'administration et de la gestion à l'OMS, de présenter de nouvelles options de financement pour leur recouvrement et de définir un plan réalisable pour mettre en œuvre l'option retenue. Comme mentionné dans le rapport de situation sur l'administration soumis par le Secrétariat au Comité,² le présent document expose les recommandations préliminaires découlant de l'étude.

2. Le mandat de l'étude que le Comité a approuvé à sa seizième réunion était :³ de confirmer l'étendue des coûts de la gestion et de l'administration au sein de l'OMS ; de proposer au moins trois modèles de financement différents pour ces coûts, en indiquant leurs avantages et leurs inconvénients ; d'examiner les besoins financiers des fonctions qui sont aujourd'hui financées au titre des dépenses d'appui aux programmes mais qui ne sont pas considérées comme des coûts administratifs ou des coûts de gestion ; de faire des propositions concernant la budgétisation, la notification et la maîtrise des coûts administratifs et des coûts de gestion ; d'indiquer quel serait le moyen le plus approprié et le plus transparent d'estimer le coût des services fournis aux entités hébergées à l'OMS et aux partenariats, et de recouvrer ces coûts ; et de déterminer toutes les conditions à observer s'agissant des procédures, de la comptabilité ou des systèmes pour appliquer ces propositions.

¹ Voir le document EBSS/2/2, paragraphe 136 ; le procès-verbal de la quatrième séance dans le document EBSS/2011/REC/1 ; et la décision sur les réformes gestionnaires du Conseil exécutif à sa session extraordinaire sur la réforme, EBSS2(3), 1.b) financement de l'Organisation.

² Voir le document EBPBAC17/2, paragraphe 25.

³ Voir le document EB131/2.

3. L'étude avait pour objectif essentiel de déterminer les coûts de l'administration et de la gestion et d'évaluer les différentes options possibles de financement par des mécanismes durables au cours du prochain cycle budgétaire tout en améliorant la budgétisation, la maîtrise et la notification de ces coûts. À l'appui de cet objectif, l'étude devait aussi :

- définir les activités d'administration et de gestion à l'OMS et leur coût total dans l'ensemble de l'Organisation ;
- définir les facteurs de coût et la structure des coûts de l'administration et de la gestion ;
- analyser les mécanismes actuels de financement de l'administration et de la gestion et la mesure dans laquelle ils permettent le recouvrement des coûts dans ces domaines ;
- évaluer le résultat net des partenariats et entités hébergés (c'est-à-dire déterminer si l'OMS les subventionne) ;
- élaborer des critères d'évaluation et de sélection de la meilleure méthode à adopter ;
- examiner les méthodes possibles de recouvrement des coûts à adopter et procéder à des simulations sur la base de scénarios déterminés ;
- appuyer une communication et une notification transparentes concernant la répartition des coûts ;
- évaluer les effets des mécanismes de recouvrement proposés sur la budgétisation ;
- examiner les améliorations à apporter concernant l'obligation de rendre des comptes, les processus, les données et les technologies ; et
- élaborer un plan de mise en œuvre.

4. À l'appui des objectifs susmentionnés, l'étude a procédé de façon structurée et systématique. Elle a tout d'abord fait le point de la situation en ce qui concerne aussi bien le financement de l'administration et de la gestion que l'analyse des coûts. Cette évaluation a été fondée sur une analyse approfondie des données de la période s'étendant de janvier 2010 à octobre 2012. Le fait que le système comptable du Système mondial de gestion, qui constitue la principale source de données, a rendu possible une telle analyse démontre l'importance que revêtent les investissements consentis en faveur de systèmes capables d'apporter la transparence et de permettre la prise de décisions en connaissance de cause. Elle a ensuite procédé à une analyse de quatre options possibles de financement pour l'administration et la gestion fondée sur un examen des tendances et des pratiques observées dans d'autres organisations du système des Nations Unies et organisations internationales et sur des principes directeurs prédéfinis. Enfin, elle a élaboré des recommandations et un plan de mise en œuvre de haut niveau.

5. Un comité d'orientation de l'OMS, regroupant des représentants du Siège et des Régions, a examiné les progrès accomplis et défini des orientations tout au long de l'étude. Des réunions particulières ont été organisées avec les Régions et les départements du Siège afin de valider les conclusions, d'obtenir des réactions et de présenter les résultats. On trouvera ci-dessous un résumé des principales conclusions de l'étude.

LE POINT DE LA SITUATION ACTUELLE

Analyse des coûts de l'administration et de la gestion

6. L'étude a fourni un cadre établissant des catégories de coûts en vue de l'analyse des dépenses au cours de l'exercice 2010-2011. Le cadre établit une distinction entre les activités de gestion essentielles et les activités d'appui administratif. L'étude a analysé le montant total des coûts de l'administration et de la gestion à l'échelle de l'Organisation puis s'est concentrée sur les objectifs stratégiques 12 et 13.

7. L'étude a estimé qu'au cours de l'exercice 2010-2011, les coûts directs et indirects de l'administration et de la gestion représentaient 31 % à 33 % des dépenses totales de l'OMS, dont 17 % en rapport avec les objectifs stratégiques 12 et 13. Une part importante des coûts de l'administration et de la gestion est due aux voyages et à la gestion des voyages, qui représentent 6,5 % des dépenses totales de l'OMS et 20 % des dépenses administratives et gestionnaires. La moitié environ du montant visé est due aux frais de voyage de représentants d'États Membres et d'experts extérieurs dans le cadre d'activités techniques et peut être exclue, ce qui ramène la part des coûts de l'administration et de la gestion à environ 30 % des dépenses totales de l'Organisation.

8. On a procédé à d'autres analyses de segmentation des coûts, tous objectifs stratégiques confondus, pour arriver à un total des dépenses à l'échelle de l'Organisation en 2010-2011 pour les secteurs suivants : i) technologies de l'information et de la communication (US \$116 millions) ; ii) installations (US \$95 millions) ; et iii) sécurité (US \$33 millions).

9. En 2010-2011, les dépenses de l'OMS relevant des objectifs stratégiques 12 et 13 ont atteint quelque US \$812 millions – un montant qui comprenait les dépenses au titre du prélèvement en rapport avec l'occupation des postes. Les dépenses sont réparties comme suit :

- 41 % (US \$331 millions) sont liées à la gestion essentielle couvrant les bureaux de la direction générale de l'OMS, les bureaux de pays, les organes directeurs et les fonctions juridiques et de surveillance ;
- 12 % (US \$94 millions) sont liées aux technologies de l'information et de la communication ;
- 10 % (US \$82 millions) sont liées à la planification, à la budgétisation et au financement ; et
- le solde de 37 % (US \$304 millions) est lié aux installations (10 %), aux ressources humaines (7 %), aux achats et aux voyages (7 %), à la communication et à la gestion du savoir (5 %), aux services généraux (4 %) et aux dépenses pour le Bureau régional des Amériques (6 %), lesquelles ne pouvaient être analysées, ce Bureau régional ne faisant pas partie du Système mondial de gestion.

10. L'étude a également permis de ventiler comme suit les dépenses au titre des objectifs stratégiques 12 et 13 par bureau :

- Siège 42 % (US \$344 millions), bien qu'il ne soit pas facile de distinguer les dépenses au Siège se rapportant à des activités menées à Genève de celles liées à des activités mondiales ;
- Bureau régional de l'Afrique 20 % (US \$166 millions) ; Bureau régional de l'Europe 8 % (US \$68 millions) ; Bureau régional de la Méditerranée orientale 8 % (US \$64 millions) ;

Bureau régional de l'Asie du Sud-Est 6 % (US \$51 millions) ; Bureau régional du Pacifique occidental 6 % (US \$51 millions) ; et Bureau régional des Amériques 5 % (US \$45 millions) ; et

- Centre mondial de services à Kuala Lumpur, y compris le personnel du Centre et le personnel délocalisé dans le domaine des technologies de l'information et de la télécommunication, 3 % (US \$23 millions).

Facteurs de coût relatifs à l'administration et à la gestion

11. L'étude a défini les éléments ci-après qui influencent l'importance et la composition des coûts de l'administration et de la gestion à l'OMS :

- La présence géographique importante de l'OMS a une incidence sur les coûts salariaux au Siège et sur les coûts de la sécurité et des télécommunications dans les pays confrontés à des problèmes de sécurité.
- Les effectifs ont une incidence sur les frais généraux liés aux installations, au matériel des technologies de l'information et de la communication et à la gestion des ressources humaines. Les traitements relèvent du Statut du Personnel et des politiques de l'Organisation, mais le barème des traitements et les allocations sont fixés à l'échelle du système des Nations Unies, la direction de l'OMS n'ayant qu'une influence limitée à cet égard.
- La nature des activités – par exemple la publication de politiques mondiales ou régionales, l'établissement de statistiques sanitaires ou le renforcement de la capacité nationale de coordination, de surveillance et d'évaluation – a un effet sur le type d'appui administratif et gestionnaire requis et sur son importance.
- Les modalités de gouvernance aux niveaux mondial et régional et l'utilisation des six langues de travail officielles de l'Organisation ont une incidence sur les coûts afférents à la traduction, à l'interprétation, aux conférences et à l'organisation de manifestations. Elles ont aussi des effets sur les coûts liés aux voyages, l'OMS couvrant les frais de participation de certains États Membres aux sessions des organes directeurs et à d'autres réunions.
- Le modèle de financement double de l'OMS et les types de donateurs ont une incidence sur les coûts de l'administration et de la gestion. Ce problème est abordé de façon plus détaillée ci-dessous.

L'effet des contributions volontaires à l'OMS sur l'administration et la gestion

12. L'OMS est financée à la fois par des contributions fixées et des contributions volontaires. Les contributions fixées sont versées par les États Membres et ne sont pas affectées à un objet désigné. Les contributions volontaires sont reçues de différents donateurs et souvent destinées à des programmes techniques bien déterminés. Une analyse de l'évolution des recettes budgétaires entre 1980 et 2013 fait apparaître une augmentation sensible des contributions volontaires. Alors qu'elles couvraient environ 50 % du financement total dans les années 1980, leur part est passée à 78 % au cours de l'exercice 2012-2013.

13. La part croissante des contributions volontaires, associée à l'augmentation des fonds provenant d'autres organismes du système des Nations Unies et d'organisations multilatérales, a de profondes répercussions sur les coûts de l'administration et de la gestion qui ont conduit à un déficit structurel du

financement de l'administration et de la gestion, lequel est actuellement financé par les contributions fixées. On a relevé les répercussions suivantes :

- l'OMS doit apporter un appui administratif et gestionnaire à un nombre croissant de programmes financés par des contributions volontaires ;
- les responsables de l'administration et de la gestion doivent justifier les dépenses d'appui auprès des donateurs ;
- la gestion des activités financées par les contributions volontaires et des entités hébergées a entraîné des frais généraux spécifiques liés par exemple au personnel supplémentaire affecté à la mobilisation des ressources et à la mise en œuvre du logiciel comptable pour les subventions dans le cadre du Système mondial de gestion ;
- les taux de prélèvement au titre de l'appui aux programmes négociés par l'OMS avec d'autres organismes du système des Nations Unies et d'autres organisations multilatérales (par exemple la Commission européenne) sont souvent inférieurs au taux standard de 13 %.

Mécanismes de financement de l'administration et de la gestion

14. Les coûts de l'administration et de la gestion à l'OMS sont regroupés dans les objectifs stratégiques 12 et 13, que l'on appelle couramment les « objectifs stratégiques d'appui », alors que les programmes techniques relèvent des objectifs stratégiques 1 à 11. Actuellement, les coûts de l'administration et de la gestion à l'OMS sont couverts directement par les unités techniques, sont financés par le biais des contributions fixées ou des contributions volontaires de base ou font l'objet d'un recouvrement indirect auprès des programmes techniques. On distingue trois mécanismes en place pour ce recouvrement indirect des coûts.

15. Un **prélèvement au titre de l'appui aux programmes** est appliqué aux programmes financés par les contributions et à certaines entités hébergées. Le montant ainsi obtenu est placé dans un fonds distinct servant exclusivement au financement de l'administration et de la gestion. En 2010-2011, 22 % des coûts de l'administration et de la gestion dans le cadre des objectifs stratégiques 12 et 13 ont été financés par ce prélèvement. L'importance croissante des fonds fournis par d'autres organismes du système des Nations Unies et d'autres organisations internationales comme la Commission européenne a conduit à une érosion progressive du taux effectif de prélèvement au titre de l'appui aux programmes pratiqué par l'OMS. Pour un tiers des programmes, représentant 60 % des contributions volontaires, ce taux ne dépasse pas 7 %. En conséquence, le prélèvement effectivement perçu sur les contributions volontaires a été de 6,7 % en 2010-2011 et de 7,1 % pour la période de janvier à octobre 2012.

16. Le **prélèvement en rapport avec l'occupation des postes**, appliqué à partir de janvier 2010, est un montant correspondant à 8,5 % des traitements qui vient s'ajouter aux coûts salariaux. Il est appliqué à tous les traitements des membres du personnel, que le programme auquel ils sont affectés soit financé par les contributions fixées ou par les contributions volontaires. Le montant ainsi obtenu représente 12 % des objectifs stratégiques 12 et 13, environ la moitié du montant dégagé par le prélèvement au titre de l'appui aux programmes. Le mécanisme du prélèvement en rapport avec l'occupation des postes est fondé sur les effectifs, qui représentent un facteur de coût essentiel pour l'Organisation. À cet égard, il existe un financement croisé limité. L'étude a conclu que si le principe du recouvrement des coûts fondé sur les effectifs comme facteur de coût est judicieux et équitable pour toutes les parties concernées, le mécanisme doit être encore affiné pour pouvoir être transparent et durablement appliqué et pour rester équitable.

17. Une participation peut être négociée avec les partenariats hébergés par le biais d'**un accord de services administratifs**, ou d'**un autre accord spécifique**, quand ces partenariats échappent au prélèvement au titre de l'appui aux programmes. Au cours de l'exercice 2010-2011, de tels accords ont permis à l'OMS d'obtenir un montant de US \$12,8 millions. Un examen des accords de services administratifs et accords supplémentaires existants a permis de constater un manque de cohérence dans leur application, un manque de clarté concernant les attentes et les responsabilités, et un manque de compréhension concernant les services d'appui couverts par le prélèvement au titre de l'appui aux programmes, le prélèvement en rapport avec l'occupation des postes et les accords de services administratifs.

La question du financement croisé

18. Les États Membres continuent de demander des précisions sur l'existence et le niveau du financement croisé. Celui-ci consiste à utiliser les contributions fixées pour couvrir une partie des frais encourus par les programmes financés au moyen des contributions volontaires ou par les partenariats hébergés. Cette mesure est appliquée pour compenser le faible taux de recouvrement des coûts de l'administration et de la gestion.

19. L'étude a comparé l'importance relative des contributions fixées et des contributions volontaires dans le cadre des objectifs stratégiques techniques et des objectifs stratégiques d'appui. On a constaté que les contributions fixées financent 13 % des programmes techniques alors que – directement ou indirectement, par le prélèvement en rapport avec l'occupation des postes pour les activités financées par les contributions fixées – elles financent 61 % des objectifs stratégiques d'appui. Cette répartition est comparable à celle issue de l'analyse des pratiques de recouvrement des coûts au PNUD effectuée en 2007 par le Department for International Development (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord). Même si l'on suppose que la plupart des coûts de la gestion au titre de l'objectif stratégique 12 ne se rapportent pas à un appui fourni à des activités financées par les contributions volontaires et si l'on considère uniquement l'objectif stratégique 13, on constate que 54 % du financement des coûts administratifs est encore lié aux contributions fixées, contre 17 % de l'ensemble du financement des objectifs stratégiques techniques 1 à 11 et de l'objectif stratégique 12. L'étude a conclu que le niveau actuel du financement croisé est élevé.

RECOMMANDATIONS PRÉLIMINAIRES SUR LES OPTIONS DE FINANCEMENT DE L'ADMINISTRATION ET DE LA GESTION

20. Dans la recherche de mécanismes de financement pertinents et réalistes, les principes directeurs suivants ont été définis : les coûts de l'administration et de la gestion devraient être financés directement dans la mesure où cela est justifiable, équitable et réaliste ; le financement de l'administration et de la gestion par les contributions fixées, les contributions volontaires et les entités et partenariats hébergés devrait être harmonisé et rationalisé ; il faudrait concilier simplicité du fonctionnement et transparence ; il faudrait prévoir des incitations pour les donateurs et pour l'Organisation, par exemple en adaptant les taux ; et les mécanismes devraient tenir compte de la dépréciation des dépenses d'équipement. L'étude a ensuite défini et évalué quatre options de financement pour l'administration et la gestion.

21. L'**option A** permet le recouvrement de tous les coûts de l'administration et de la gestion par un mécanisme unique, le prélèvement au titre de l'appui aux programmes. Ce prélèvement s'appliquerait aux programmes financés par les contributions fixées et les contributions volontaires ainsi qu'aux partenariats hébergés. Sur la base des données concernant l'exercice 2010-2011, il faudrait que l'OMS applique un taux de prélèvement au titre de l'appui aux programmes de 21 %. Il s'agit d'une option simple, compatible avec le modèle institutionnel de l'OMS, qui est financée à plus de 75 % par les contributions volontaires et permettant d'éliminer en fait le financement croisé. Cette option entraînerait toutefois une augmentation peu réaliste du taux de prélèvement au titre de l'appui aux programmes de nature à limiter gravement la capacité de l'OMS d'obtenir des contributions volontaires. En outre, utilisé comme seul mécanisme, le prélèvement au titre de l'appui aux programmes constituerait une solution inéquitable pour les programmes à haut niveau de financement dont les effectifs sont faibles.

22. L'**option B** se fonde sur le mécanisme présenté dans l'option A, avec un prélèvement au titre des frais généraux qui est ajouté aux coûts salariaux. Sur la base des données concernant l'exercice 2010-2011, cette option nécessiterait l'application d'un taux de prélèvement moyen au titre de l'appui aux programmes de 17 % auquel viendrait s'ajouter un montant correspondant à 11 % de l'ensemble des coûts salariaux. Elle présente les mêmes avantages que l'option A mais est plus équitable pour l'OMS et les donateurs. L'augmentation du prélèvement au titre de l'appui aux programmes reste toutefois assez forte et risque ne pas être acceptable pour les donateurs. L'option B suppose aussi qu'une distinction nette soit maintenue entre les coûts de l'administration et de la gestion à financer par le prélèvement au titre de l'appui aux programmes, d'une part, et ceux à financer par un prélèvement au titre des frais généraux, d'autre part.

23. L'**option C** se fonde elle aussi sur le mécanisme de l'option A et définit en plus un catalogue de services avec des unités de coûts. Les coûts sont ensuite recouverts sur la base de l'utilisation. Sur la base des données concernant l'exercice 2010-2011, cette option nécessiterait l'application par l'OMS d'un taux de prélèvement moyen au titre de l'appui aux programmes de 17 %, alors que l'imputation des unités de coûts représenterait 4 % des dépenses des programmes techniques. Il s'agit d'une option équitable, transparente et susceptible d'inciter à réaliser des économies. Cette option est cependant complexe à mettre en œuvre et à maintenir et n'est applicable qu'à un éventail relativement limité de coûts.

24. L'**option D** finance les activités relevant de la gestion essentielle par les contributions fixées directes. Les autres coûts administratifs sont alors recouverts par le prélèvement au titre de l'appui aux programmes et un prélèvement au titre des frais généraux, comme pour l'option B. Sur la base des données concernant l'exercice 2010-2011, une telle option permettrait de financer 43 % des objectifs stratégiques 12 et 13 par les contributions fixées directes, avec un taux de prélèvement effectif au titre de l'appui aux programmes de 7 % en moyenne, complété par un prélèvement au titre des frais généraux de 11 %. Cette option peut être durablement maintenue et elle est échelonnable car elle reflète les facteurs de coût essentiels de l'OMS. Elle permet aussi à l'Organisation de maintenir un taux compétitif de prélèvement au titre de l'appui aux programmes et de se prévaloir de mécanismes déjà en place. En outre, l'option D est compatible avec la classification des coûts définie par le Comité de haut niveau des Nations Unies chargé des questions de gestion et avec les pratiques observées au PNUD. Elle présente toutefois certains inconvénients dont il faudra tenir compte, notamment quant à sa complexité et à l'effort de gestion du changement à consentir pour la faire accepter.

Prochaines étapes

25. L'étude fournit le plan de haut niveau ci-après pour l'application des recommandations et les autres possibilités d'amélioration définies :

- fin janvier 2013 : achèvement de l'étude sur le recouvrement des coûts ;
- d'ici mai 2013 : application de recommandations à court terme concernant la budgétisation et les structures de données ;
- mai 2013 : présentation au Comité sur les prochaines étapes recommandées dans le cadre de la réforme du financement de l'OMS dans son ensemble.

= = =