



Allocation stratégique des ressources

Rapport du Secrétariat

1. Dans la décision WHA66(9) sur la méthodologie d'allocation stratégique des ressources, les États Membres ont prié le Directeur général de proposer, pour examen par la Soixante-Septième Assemblée mondiale de la Santé, en consultation avec les États Membres, une nouvelle méthodologie d'allocation stratégique des ressources à l'OMS, qui commencerait à être appliquée pour le budget programme 2016-2017, faisant appel à un processus de planification ascendant et solide et à un chiffrage réaliste des coûts des produits, sur la base de rôles et responsabilités clairement définis aux trois niveaux de l'OMS.

2. La nouvelle méthodologie d'allocation stratégique des ressources reposerait donc sur trois piliers : 1) une planification ascendante et dynamique ; 2) un chiffrage réaliste des coûts des produits ; et 3) des rôles et des responsabilités clairement définis aux trois niveaux de l'Organisation (c'est-à-dire la répartition des tâches). Le présent document rend compte du travail accompli jusqu'à présent pour mettre au point ces trois piliers et présente certains des principes qui se dessinent pour allouer le budget de l'OMS de façon plus stratégique à compter du budget programme 2016-2017.

CONTEXTE

3. Des efforts ont déjà été entrepris par le passé pour faire en sorte que l'allocation des ressources à l'OMS soit équitable, transparente et fondée sur des bases factuelles. Les mesures prises pour allouer plus stratégiquement les ressources reposaient sur les principes d'équité et de besoin, qui se sont traduits au final par des postes budgétaires incompressibles, calculés sur la base d'une formule.

4. La dernière initiative en ce sens a été prise en 2006, le Conseil exécutif étant convenu d'une série de principes pour l'allocation stratégique des ressources¹ et ayant mis au point, sur la base de ces principes, un dispositif de validation donnant des fourchettes indicatives de ressources pour le Siège et pour chaque Région. L'aboutissement du processus de planification stratégique et de budgétisation fondée sur les résultats devait être évalué et justifié par rapport à ce dispositif de validation.

5. L'application du cadre proposé a posé problème pour tous les bureaux. Les priorités ont été en grande partie dictées par les ressources disponibles, les produits n'ont pas toujours reflété une répartition claire des tâches entre les trois niveaux de l'Organisation et les ressources n'ont pas été

¹ Voir le document EB118/7.

affectées selon un critère clairement affirmé de résultat. Par conséquent, dans les trois derniers budgets programmes, les allocations n'étaient pas toujours conformes aux fourchettes de validation. Au vu de ces problèmes, conjugués aux changements importants survenus dans la situation économique de nombreux pays, à l'évolution des capacités et des besoins en santé dans beaucoup de pays à revenu faible ou intermédiaire et aux nouveautés dans le financement de l'OMS (notamment l'approbation du budget dans sa totalité, la création d'un dialogue sur le financement et la mobilisation coordonnée des ressources), les États Membres ont demandé une nouvelle approche de l'allocation stratégique des ressources.

LES TROIS PILIERS DE LA NOUVELLE MÉTHODOLOGIE D'ALLOCATION STRATÉGIQUE DES RESSOURCES

6. Un **processus de planification ascendant et dynamique** évitera la situation problématique où la planification est principalement descendante et où il y a, de ce fait, peu de liens entre les besoins des pays (énoncés dans les plans et les stratégies de santé nationaux), les stratégies de coopération avec les pays et l'allocation stratégique des ressources à l'OMS.

7. Un groupe spécial interne a été créé pour conseiller le Directeur général et le Groupe de la Politique mondiale¹ sur la planification du budget programme 2016-2017 et il a donné des orientations utiles pour faire de la planification ascendante l'un des piliers de l'allocation stratégique des ressources. Les principales recommandations² du groupe spécial sont les suivantes :

- 1) L'allocation stratégique des ressources devrait avant tout reposer sur un processus de planification ascendante et de budgétisation fondée sur les résultats, qui s'inspire du douzième programme général de travail, les résultats escomptés étant déterminés au terme d'un processus de planification à l'échelle de toute l'Organisation et les budgets étant établis selon une logique ascendante, en partant des ressources estimées nécessaires pour atteindre ces résultats, dans les limites de prévisions de recettes réalistes.
- 2) L'allocation stratégique des ressources devrait aussi être solidement fondée sur le principe d'équité et sur l'appui aux pays les plus démunis, et viser les endroits où l'OMS peut avoir le plus d'impact, en particulier les pays les moins avancés.
- 3) La planification devrait être fondée sur les besoins des pays et prévoir une concertation avec les pays pour dégager les domaines prioritaires ; elle devrait avoir lieu au début du processus et longtemps avant les sessions des comités régionaux en 2014.
- 4) Les ressources au niveau des pays devraient être allouées de manière plus stratégique, en se concentrant sur un ensemble restreint et réaliste de priorités programmatiques et en prenant en considération le douzième programme général de travail, les priorités des pays et les engagements internationaux.

¹ Le Groupe de la Politique mondiale se compose du Directeur général, du Directeur général adjoint et des Directeurs régionaux.

² Le groupe spécial a examiné les principes et les méthodes d'allocation stratégique des ressources définis en 2006 (dans le document EB118/7) et adaptés pour être appliqués dans la Région des Amériques en 2012 (document CSP28/7 sur la politique budgétaire de l'OPS), ainsi que l'étude sur les coûts de l'administration et de la gestion (document EBPBAC18/3), et il en a tenu compte lors de ses délibérations.

8. Un **chiffrage réaliste des coûts des produits** évitera les inexactitudes de calcul du coût des produits, même si le coût de certains intrants est standardisé, les salaires, par exemple. Il est indispensable de chiffrer plus précisément le coût des produits afin d'établir un budget réaliste qui détermine avec exactitude le niveau de ressources dont chaque bureau et chaque centre budgétaire a besoin pour effectuer le travail, et afin d'étayer solidement la méthodologie d'allocation des ressources.

9. En outre, le travail entrepris dernièrement pour mieux déterminer les coûts de l'administration et de la gestion aux trois niveaux de l'Organisation aidera à mieux chiffrer les coûts des produits, en particulier dans la catégorie 6 : services institutionnels et fonctions d'appui.

10. Des travaux supplémentaires s'imposent pour mieux chiffrer le coût d'autres composantes des produits et de certaines prestations pour le budget programme 2016-2017. Le coût des produits et des prestations serait calculé selon une approche consistant à faire des provisions pour différents coûts unitaires dans différents lieux d'affectation.

11. Il est important de **déterminer clairement les rôles et les responsabilités** (répartition des tâches) aux trois niveaux de l'Organisation pour définir les fonctions assurées à chacun de ces niveaux et pour orienter l'allocation des ressources. Les ressources doivent être affectées là où une tâche particulière est effectuée.

12. Dans le cadre des travaux préalables à l'établissement du budget programme 2014-2015, le Directeur général a créé un groupe spécial interne chargé de conseiller le Groupe de la Politique mondiale sur la répartition des tâches. Ce groupe spécial a sensiblement contribué à la détermination des prestations spécifiques à chaque niveau de l'Organisation pour chacun des produits répertoriés dans le budget programme 2014-2015. Ce travail a été revu et affiné lors du récent exercice de planification opérationnelle.

13. On poursuivra les travaux en ce sens lors de l'élaboration du budget programme 2016-2017, en s'appuyant sur des réseaux renforcés de catégories et de secteurs de programme.

CONSIDÉRATIONS INITIALES EN VUE D'UNE MÉTHODOLOGIE D'ALLOCATION STRATÉGIQUE DES RESSOURCES

14. Aux fins de l'allocation stratégique des ressources, les activités de l'OMS peuvent être divisées en quatre grandes branches opérationnelles :

1) **Coopération technique avec chaque pays**, d'après une évaluation des priorités du pays (approche ascendante) ; plans d'investissement nationaux ; alignement sur les stratégies de coopération avec les pays et les priorités du douzième programme général de travail ; et avantage comparé de l'OMS.

2) Production de **biens publics mondiaux et régionaux**, y compris de normes et d'étalons mondiaux/régionaux ; instruments négociés ; présélection ; lignes directrices ; information sur les tendances sanitaires mondiales ; et stratégies, plans et programmes statutaires mondiaux/régionaux.

3) **Fonctions d'administration et de gestion** nécessaires pour administrer l'Organisation (administration générale, gouvernance, services communs et infrastructure). Ces fonctions sont assurées aux trois niveaux de l'Organisation.

4) **Intervention dans les situations d'urgence** telles que flambées épidémiques et crises. On notera qu'étant donné la nature de ces événements, il est impossible de connaître précisément les besoins en ressources lors du processus de planification.

15. L'Organisation doit allouer stratégiquement les ressources à ces branches opérationnelles. Étant donné que l'intervention en cas d'urgence dépend de l'événement qui a lieu et de l'endroit où il se produit, il ne peut y avoir d'allocation a priori pour cette branche. Les bases sur lesquelles les budgets et les ressources seront alloués varieront pour chacune des branches indiquées plus haut, ainsi que la méthode employée et les critères appliqués.

16. Au vu de ce qui précède, une formule unique pour répartir la totalité des ressources de l'OMS n'est ni souhaitable ni stratégique. Pour allouer les ressources de façon stratégique, il faut tenir compte de la distribution entre les sept bureaux principaux de l'OMS et entre les trois niveaux de l'Organisation, selon la répartition claire des tâches.

17. Par ailleurs, toute nouvelle approche de l'allocation stratégique des ressources doit être examinée dans le contexte actuel. Premièrement, les États Membres ont insisté sur la nécessité d'un budget stable lors des prochains exercices. Deuxièmement, comme toute grande organisation, l'OMS a une inertie budgétaire considérable, car des éléments de coût stables tels que le personnel et une infrastructure fixe limitent la flexibilité du budget à court terme.

18. Compte tenu de ces considérations et de ces contraintes, on peut se fonder sur certains principes initiaux pour mettre au point une nouvelle méthodologie d'allocation stratégique des ressources :

1) Pour **la coopération technique au niveau des pays**, les activités de l'OMS et les allocations de crédits devraient être fonction des besoins du pays, des plans de développement nationaux, des priorités de leadership énoncées dans le programme général de travail ainsi que des avantages comparés et concurrentiels de l'OMS dans le contexte propre au pays. À cet égard, sur la base des travaux et des politiques existants en matière d'allocation stratégique des ressources,¹ les allocations de pays pour la coopération technique pourraient être déterminées d'après les besoins en santé et le niveau de développement du pays concerné. Les paramètres utilisés pour l'allocation des ressources dans cette branche doivent donc refléter la situation sanitaire et socio-économique du pays, et comprendre un facteur population.

2) Pour **la production de biens publics mondiaux et régionaux**, les ressources doivent être allouées d'après une évaluation des priorités mondiales et régionales dans le domaine de la santé et des engagements pris par tous les États Membres, par exemple les priorités fixées par l'Assemblée mondiale de la Santé et les comités régionaux. Ces allocations de crédits couvriront de nombreuses fonctions et de nombreux programmes assurés par le Siège et les bureaux régionaux. Pour le Siège, l'allocation couvrirait l'élaboration de politiques, de normes, d'étalons et de lignes directrices de portée mondiale ; l'analyse, la gestion et la diffusion de l'information sanitaire mondiale ; les coûts de fonctionnement des dispositifs de consultation mondiaux ; et la collaboration avec les principaux partenaires au niveau mondial. Pour les bureaux régionaux, l'allocation couvrirait l'adaptation des politiques, normes, étalons et lignes directrices de portée mondiale aux particularités de la Région, l'analyse et la gestion de l'information sanitaire régionale pour en tenir compte dans la politique régionale, la collaboration avec les partenaires au niveau régional et les coûts de fonctionnement des dispositifs régionaux de consultation avec les États Membres.

¹ Voir les documents EB118/7 et CSP28/7.

3) Pour **l'administration et la gestion**, les ressources seraient allouées d'après une répartition claire des rôles et des fonctions dans l'ensemble de l'Organisation, en tenant compte du coût réel des produits et des services dans ce domaine. Une étude détaillée des coûts et des besoins en ressources dans le domaine de l'administration et de la gestion a été effectuée et un modèle pouvant servir de base pour allouer les ressources dans ce domaine a été mis au point.¹ Les activités relevant de cette fonction sont menées à tous les niveaux de l'Organisation.

- L'allocation de ressources à cette branche couvrirait deux composantes : a) l'infrastructure et l'appui administratif, et b) les fonctions d'administration générale et de gouvernance.

- La première composante comprendrait les éléments de coût suivants :

i) *Coûts d'infrastructure* : entretien des locaux, frais de fonctionnement (chauffage, éclairage et autres services essentiels) et frais de maintenance.

ii) *Services d'appui administratif* : ces services sont nécessaires au fonctionnement des programmes de l'OMS, y compris les services fournis dans les pays, dans les Régions et au Siège à l'appui de la mise en œuvre des programmes.

- La deuxième composante comprendrait les éléments de coût suivants :

i) *Gestion stratégique* : coûts liés au personnel et aux activités appuyant le rôle de leadership de l'Organisation aux trois niveaux, y compris le Directeur général, le Directeur général adjoint, les Directeurs régionaux, les Sous-Directeurs généraux et les chefs des bureaux de l'OMS dans les pays, et coûts des activités qui leur sont associées.

ii) *Administration* : planification à l'échelle de l'Organisation ; gestion financière et gestion des achats et des ressources humaines. Ces services sont principalement basés au Siège – par exemple la préparation des états financiers à l'échelle de l'Organisation et la fixation des politiques mondiales en matière de ressources humaines –, ainsi qu'au Centre mondial de services.

iii) *Organes directeurs* : organisation des comités régionaux, sessions du Conseil exécutif et Assemblées de la Santé, y compris l'appui linguistique et autre (coûts liés aussi bien au personnel qu'aux activités), et autres réunions intergouvernementales. Ces services sont basés au Siège et dans les bureaux régionaux.

iv) *Service juridique, surveillance et vérification de la conformité* : Ces services sont basés au Siège et dans les bureaux régionaux.

MESURES À PRENDRE PAR LE CONSEIL EXÉCUTIF

14. Le Conseil est invité à examiner l'approche proposée et les principes définis, et à donner des orientations supplémentaires, notamment à faire des suggestions pour associer les États Membres à la poursuite de ce travail.

= = =

¹ Voir le document EB134/11.