



Financement des coûts de l'administration et de la gestion

Rapport du Secrétariat

1. Les conclusions d'un examen extérieur détaillé des coûts de l'administration et de la gestion à l'OMS, et de leur financement, ont été soumises au Conseil exécutif en mai 2013.¹
2. Le rapport contenait des recommandations sur :
 - 1) une meilleure définition des coûts de l'administration et de la gestion ;
 - 2) l'amélioration de la budgétisation et du suivi ;
 - 3) les options proposées pour le financement futur.
3. Le présent document contient les propositions du Directeur général relatives à la mise en œuvre de ces recommandations. Les propositions tiennent compte des suggestions faites par les participants au dialogue sur le financement des 25 et 26 novembre 2013, ainsi que des observations du Comité consultatif indépendant d'experts de la Surveillance.

DÉFINITION DE L'ADMINISTRATION ET DE LA GESTION

4. Comme le recommande le rapport, une gestion et un financement efficaces de l'administration et de la gestion supposent que l'on dispose au départ d'une définition claire de ce qui constitue l'administration et la gestion à l'OMS.
5. Il est proposé à l'avenir de répartir les coûts de l'administration et de la gestion dans les catégories ci-après.

¹ Voir les documents EBPBAC18/3 et EB133/2.

INFRASTRUCTURE ET APPUI ADMINISTRATIF

6. Ce titre recouvre :

1) **Les coûts d'infrastructure** : entretien des locaux, frais de fonctionnement (chauffage, éclairage et autres services essentiels) et frais de maintenance. Il faut également inclure une provision adéquate pour les dépenses d'équipement.

2) **Les 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. Il s'agit notamment de services financiers et de services concernant la technologie de l'information, les ressources humaines, la sécurité, les achats et les transports.

7. La plus grande partie des coûts relève actuellement de l'objectif stratégique 13 même si certains se retrouvent dans les objectifs stratégiques 1 à 11, par exemple les charges financières et les autres coûts de l'administration directement attribuables aux projets financés par des contributions volontaires et imputés à ces contributions.

8. Les coûts d'infrastructure et d'appui administratif pour l'exercice biennal sont estimés à US \$580 millions.

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET GOUVERNANCE

9. Ce titre englobe :

1) **La 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.

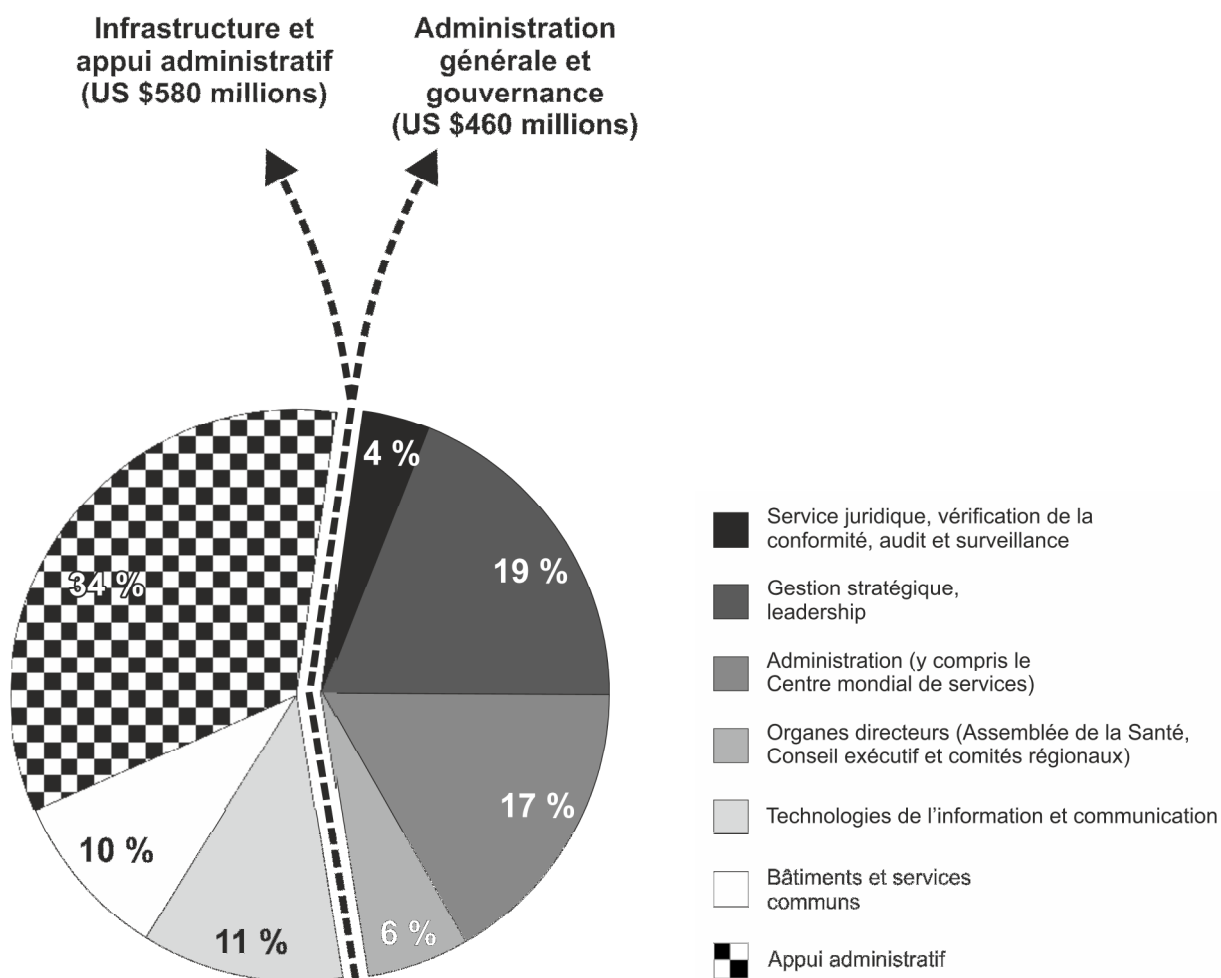
2) **L'Administration** : planification à l'échelle de l'Organisation ; gestion financière et gestion des achats et des ressources humaines. Ces services sont principalement basés au Siège – par exemple la préparation des états financiers à l'échelle de l'Organisation et la fixation des politiques mondiales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

3) **Les organes directeurs** : organisation des comités régionaux, sessions du Conseil exécutif, Assemblées de la Santé et réunions du Comité du Programme, du Budget et de l'Administration, y compris l'appui linguistique et autres (coûts liés aussi bien au personnel qu'aux activités), et autres réunions intergouvernementales, par exemple celles de groupes de travail à composition non limitée. Ces services sont basés au Siège et dans les bureaux régionaux.

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

10. Les coûts de l'administration générale et de la gouvernance comprennent actuellement un montant estimé à US \$460 millions pour l'exercice biennal – montant prévu au budget et dépensé en 2012-2013 dans le cadre des objectifs stratégiques 12 et 13.

11. Le diagramme ci-dessous donne une ventilation détaillée des coûts de l'administration générale et de la gouvernance, et des coûts d'infrastructure et d'appui administratif :



BUDGÉTISATION DES COÛTS DE L'ADMINISTRATION ET DE LA GESTION

12. La plus grande partie des coûts de l'administration et de la gestion ont été inscrits au budget comme une catégorie distincte (2014-2015). Cette approche présente des carences mises en évidence dans l'examen extérieur, à savoir :

- 1) qu'il est difficile d'établir clairement un lien entre la réalisation des résultats escomptés et les coûts associés car la budgétisation de la catégorie 6 se fait à part ;

2) lorsque l'administration et la gestion sont comprises dans les catégories 1 à 5 plutôt que dans la catégorie 6, par exemple pour la gestion programmatique et les coûts afférents à l'administration de la mise en œuvre de projets, le coût total de l'administration et de la gestion n'apparaît pas clairement, ce qui réduit la transparence et pourrait entraver la fixation de cibles concernant l'efficacité et la réduction des coûts ;

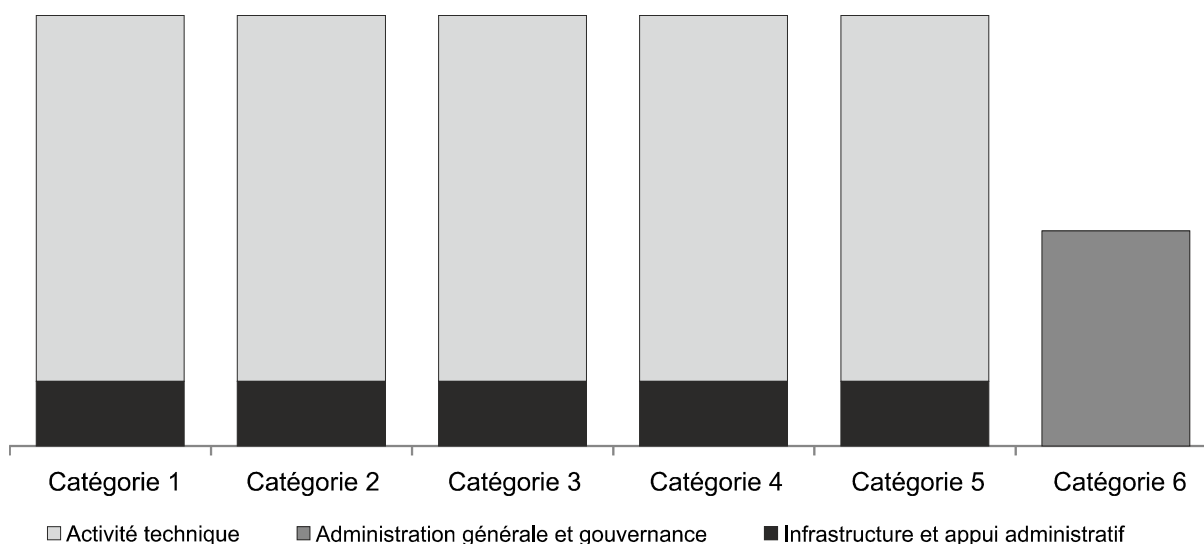
3) dans la catégorie 6, tous les coûts ne sont pas visibles, le segment financé par le prélèvement en rapport avec l'occupation des postes¹ étant comptabilisé dans les coûts salariaux pour l'ensemble des six catégories.

13. Il est proposé qu'à l'avenir :

1) les coûts de l'administration générale et de la gouvernance fassent l'objet d'une catégorie distincte pour faire clairement ressortir qu'ils sont essentiels au fonctionnement de l'Organisation et représentent des coûts fixes et « indirects ». (Ces coûts sont indirects, car ils ne peuvent facilement être attribués à des programmes.) Des descriptions transparentes des services seront fournies et les coûts seront clairement établis dans les budgets futurs ;

2) l'infrastructure et l'administration soient prévues au budget dans chacune des cinq catégories techniques mais, par souci de transparence et afin de pouvoir fixer des cibles d'efficacité, leur coût total devrait être indiqué séparément. Certains coûts d'infrastructure et d'administration seraient alloués pour appuyer des fonctions d'administration générale et de gouvernance.

14. La structure de budgétisation est donc la suivante :



¹ Le prélèvement en rapport avec l'occupation des postes est un pourcentage fixe qui vient s'ajouter aux coûts salariaux et sert à financer certains coûts d'appui administratif et d'infrastructure.

FINANCEMENT DES COÛTS DE L'ADMINISTRATION ET DE LA GESTION

15. Pendant les 34 premières années de l'OMS, tous les coûts de l'administration et de la gestion étaient financés par les contributions fixées. À la suite de l'introduction progressive des fonds « extrabudgétaires » (ne provenant pas des contributions fixées), l'Assemblée de la Santé, en 1981, a décidé d'introduire un prélèvement de 13 % sur toutes les contributions volontaires pour couvrir les coûts supplémentaires de l'administration et de la gestion associés à la mise en œuvre de projets financés par des contributions volontaires (résolution WHA34.17).

16. Au cours des 15 dernières années, la part des contributions volontaires a augmenté au point de financer actuellement 77 % des activités de l'Organisation et de constituer pour certains programmes la seule source de financement.

17. Au cours de la même période, de nombreuses exceptions ont été apportées au taux de prélèvement au titre des dépenses d'appui aux programmes de 13 % applicable à l'ensemble du système des Nations Unies et ce, généralement, à la suite de négociations avec les donateurs.

18. En raison de l'érosion des recettes provenant de ce prélèvement et afin d'assurer le financement adéquat des coûts de l'administration et de la gestion, un nouveau mécanisme de recouvrement des coûts intitulé « prélèvement en rapport avec l'occupation des postes » a été introduit en 2010. Il s'agit d'un prélèvement sur tous les coûts salariaux – à un taux fixe, actuellement de 8,5 % –, qui finance les coûts d'infrastructure découlant de la présence du personnel dans les locaux de l'OMS.

19. Le fonds immobilier a été établi en mai 1970¹ initialement pour appuyer tous les besoins majeurs concernant les dépenses d'équipement liées à l'immobilier. Il a été financé par des versements périodiques provenant des contributions fixées et, plus récemment, par le prélèvement en rapport avec l'occupation des postes. Le niveau de financement reste toutefois bien en deçà du montant total nécessaire pour le financement immobilier et le fonds est devenu un « pool » de financement parmi d'autres pour l'administration et la gestion.

20. Des frais de services, imputés aux entités hébergées, compensent en partie les coûts supplémentaires de l'administration et de la gestion liés à l'appui que l'OMS apporte à ces partenariats. Le coût effectif de l'hébergement des partenariats doit encore être établi pour qu'on puisse en assurer le recouvrement intégral.

21. Les sources de financement multiples de l'administration et de la gestion soulèvent des difficultés réelles et potentielles pour une gestion efficace et transparente de l'Organisation :

- 1) la pérennité des fonctions d'administration générale et de gouvernance dépend en partie des contributions volontaires et, de ce fait, ces fonctions risquent de subir des réductions arbitraires si le financement n'est pas obtenu ;
- 2) le financement peut être perçu comme un financement croisé, des services financés par les contributions fixées venant appuyer des activités financées par des contributions volontaires ;

¹ Résolution WHA23.14.

- 3) le financement peut être perçu comme manquant de transparence : la multiplicité des sources de financement fait qu'il est difficile de distinguer clairement le montant « total » des coûts de l'administration et de la gestion encourus en raison de l'appui apporté aux programmes ;
- 4) en raison de la fragmentation du financement, il n'existe aucun mécanisme pour établir des cibles de coût/efficacité ;
- 5) on ne dispose pas d'un financement durable pour l'immobilier et les autres dépenses d'équipement.

22. Quatre options possibles sont définies dans le rapport extérieur pour le financement futur des coûts de l'administration et de la gestion et peuvent être envisagées séparément ou en association :

- 1) le financement direct par les contributions fixées : cette option présente l'avantage de la simplicité mais limite l'utilisation des contributions fixées ;
- 2) le financement direct par les contributions volontaires qui est recommandé pour les coûts « directs » de l'administration et de la gestion (propres au projet financé). Cette option est transparente et équitable, mais beaucoup de coûts de l'administration et de la gestion ne peuvent être directement imputés, ce qui limite la mesure dans laquelle elle peut être appliquée ;
- 3) l'allocation des coûts à tous les programmes indépendamment de la source de financement sur la base d'un « facteur de coût », comme le nombre de membres du personnel affectés à un programme, le nombre de transactions générées ou la surface des locaux occupés. Le facteur de coût serait alors utilisé pour affecter un pourcentage des coûts de l'administration et de la gestion à chaque programme. Cette solution présente l'avantage d'être évolutive : le niveau de l'administration et de la gestion en cause augmenterait proportionnellement à l'utilisation qui serait faite d'un programme et cette augmentation entraînerait une augmentation du financement. Beaucoup de contributeurs auraient pourtant du mal à accepter un pourcentage élevé d'allocation – probablement bien supérieur au taux actuel des dépenses d'appui aux programmes de 13 %. De plus, le choix d'un taux unique pour l'ensemble des contributeurs ne serait peut-être pas équitable pour tous les programmes de l'OMS en raison des différences significatives entre les types d'activités et par conséquent les types de soutien nécessaires ;
- 4) une méthode d'allocation limitée aux programmes financés par les contributions volontaires, analogue au mécanisme actuel des dépenses d'appui aux programmes, présente l'avantage de la simplicité et de la continuité. Les contributeurs risquent pourtant d'estimer qu'un manque de transparence subsiste quant à la façon de financer les services par le prélèvement au titre des dépenses d'appui aux programmes qui leur a été appliqué.

23. Enfin, dans le cas d'un budget intégré, la source de fonds ne devrait plus avoir d'importance. Mais tant que l'OMS n'a pas introduit plus de souplesse dans le financement de son budget, les réalités du financement continueront de nécessiter une approche programmatique.

24. Compte tenu de ces réalités du financement et des avantages et inconvénients de chaque option, l'approche proposée pour 2016-2017 est la suivante :

- 1) financement de l'administration générale et de la gouvernance par les contributions fixées ;

- 2) financement des coûts d'infrastructure et d'appui administratif par :
- a) des prélèvements directs imputés aux programmes indépendamment de la source de fonds (contributions volontaires ou contributions fixées). La budgétisation concernant les propositions des contributeurs serait améliorée pour veiller à ce que tous les coûts directs soient inclus ;
 - b) des prélèvements indirects comprenant une provision pour le financement des biens d'équipement à long terme qui seraient affectés aux contributions volontaires par le biais d'allocations de coûts selon un modèle ressemblant au mécanisme des dépenses d'appui aux programmes mais qui serait plus transparent :
 - i) l'Organisation établirait un « budget des dépenses d'appui aux programmes » indiquant les services qui devraient être financés par les dépenses d'appui aux programmes ; ce budget comprendrait une provision pour les versements au fonds immobilier pour assurer un financement adéquat des biens d'équipement à long terme ;
 - ii) on envisagerait des taux différenciés pour les dépenses d'appui aux programmes, reflétant à la fois le niveau de complexité de l'activité et l'affectation des fonds à un objet désigné. Les fonds qui ne sont pas affectés à un objet désigné pourraient être exemptés du prélèvement au titre des dépenses d'appui aux programmes.

PROCHAINES ÉTAPES

25. Le budget programme 2014-2015 ayant déjà été approuvé et les accords signés avec de nombreux donateurs, il n'est pas réaliste d'envisager d'apporter des changements avant l'exercice 2016-2017. Mais la planification en vue de cet exercice va bientôt commencer et des discussions se déroulent déjà avec les donateurs, ce qui fait qu'une mise en œuvre progressive des changements doit commencer assez rapidement.

26. La définition, la budgétisation, l'enregistrement et le financement des services d'administration et de gestion devraient aussi appuyer et encourager les gains de productivité. Grâce à une budgétisation plus claire et une comptabilisation plus systématique, il sera plus facile de fixer et de suivre des cibles d'efficacité et de rechercher d'autres économies possibles. En 2012-2013, l'Organisation a réussi à réduire les coûts de l'administration et de la gestion, notamment en diminuant les effectifs au Siège, certaines fonctions étant transférées au Centre mondial de services et d'autres étant externalisées. D'autres possibilités sont envisagées pour réaliser des économies en matière d'administration et de gestion. Les améliorations en matière de mobilisation coordonnée des ressources et de rationalisation des rapports soumis aux donateurs devraient permettre à la direction de consacrer moins de temps à trouver des fonds et inciter les contributeurs à accepter des rapports standardisés plutôt que des rapports spécifiques, ce qui est également de nature à favoriser les gains de productivité.

27. Un rapport actualisé sera soumis à la vingtième réunion du Comité du Programme, du Budget et de l'Administration en mai 2014.

MESURES À PRENDRE PAR LE CONSEIL EXÉCUTIF

28. Le Conseil est invité à examiner le rapport et à formuler des recommandations sur les approches proposées pour la budgétisation et le financement futurs de l'administration et de la gestion, en vue de les incorporer au projet de budget programme pour 2016-2017.

= = =