Organisation mondiale de la Santé

SOIXANTE-DIXIÈME ASSEMBLÉE MONDIALE DE LA SANTÉ **A70/INF./5**
Point 11.2 de l'ordre du jour provisoire **15 mai 2017**

Financement de la catégorie 6 et mécanismes de recouvrement des coûts : pratiques actuelles et voie à suivre proposée

Introduction

1. Ce document décrit les politiques de l'OMS pour le financement des coûts indirects d'administration et de gestion (catégorie 6 du budget programme, Services institutionnels et fonctions d'appui), y compris pour le recouvrement des coûts, et présente des propositions pour renforcer le cadre directeur de recouvrement des coûts de l'OMS.

2. Les coûts d'administration et de gestion de l'OMS peuvent être classés en deux grandes catégories : directs et indirects. Les coûts directs peuvent être clairement attribués, pour tout ou partie, à un programme ou un projet ; ils incluent les coûts associés à la gestion et aux autres fonctions d'appui lorsqu'un lien direct entre le coût et le projet peut être mis en évidence. Les coûts d'administration et de gestion indirects ne peuvent être directement imputés à des activités, des projets ou des programmes particuliers, mais sont engagés à l'appui de ceux-ci.

3. Les coûts d'administration et de gestion indirects de l'OMS recouvrent les coûts liés au leadership, à la supervision et à la gouvernance de l'Organisation. Nombre d'entre eux sont des coûts fixes, en cela qu'ils varient peu quelle que soit la charge de travail globale de l'Organisation : c'est le cas notamment de ceux occasionnés par la tenue d'une réunion d'un organe directeur, comme l'Assemblée mondiale de la Santé, ou associés à l'entretien des principaux bureaux de l'OMS. Ces coûts indirects sont regroupés dans la catégorie 6 du budget programme de l'OMS (Services institutionnels et fonctions d'appui), laquelle recouvre cinq composantes : leadership et gouvernance ; planification stratégique, coordination des ressources et établissement de rapports ; communication stratégique ; transparence, responsabilisation et gestion des risques ; et gestion et administration (la plus importante quantitativement). En 2016, les charges au titre de la catégorie 6 ont été de US $373 millions au total, dont 60 % pour la gestion et l'administration, et 40 % pour les autres composantes (voir l'annexe 1 pour des données plus détaillées).

4. Seule la moitié des coûts au titre de la catégorie 6 peut être financée par des contributions fixées. Cela signifie qu'une fraction importante des coûts de gestion et d'administration ci-dessus, ainsi qu'une partie de ceux liés aux composantes de leadership, de gouvernance et de supervision, doit l'être par des mécanismes de recouvrement des coûts.

Recouvrement des coûts

5. Les politiques de l'OMS pour le recouvrement des coûts à l'échelle de l'Organisation doivent veiller à ce que :

- les coûts d'administration et de gestion attribuables à l'exécution des programmes soient intégralement imputés à ces derniers ;
- la méthode employée pour recenser, budgétiser et imputer ces coûts, directs ou indirects, soit équitable et transparente ; et
- le montant total recouvré permette de payer les services nécessaires.

6. L'OMS utilise trois principales approches de recouvrement des coûts indirects décrites ci-dessous :

a) pour financer les dépenses d'appui aux programmes, un pourcentage des contributions volontaires est prélevé au moment de l'exécution. Plusieurs taux sont applicables, soit fixés par les résolutions de l'Assemblée mondiale de la Santé, comme le taux standard de 13 %,[1] soit établis par l'Organisation conformément aux accords en vigueur à l'échelle du système des Nations Unies,[2] soit encore fondés sur des accords spéciaux approuvés par le Directeur général.[3] Ces taux ne reflètent pas nécessairement les coûts indirects effectifs occasionnés par l'exécution des programmes, qui dépendent du lieu, de la structure des coûts et du type d'activités qui sera mené. Il serait incommode de fixer des taux différents pour chaque programme, et cette approche ne serait sans doute pas approuvée par les donateurs. Quelque US $149 millions ont été prélevés en 2016 au titre des dépenses d'appui aux programmes. Ces fonds ont principalement été utilisés pour la composante de gestion et d'administration de la catégorie 6 ;

b) un prélèvement en rapport avec l'occupation des postes a été introduit en 2010 en tant que pourcentage des coûts salariaux. Il s'établit actuellement à 9,5 % des salaires bruts. L'introduction de cette retenue visait essentiellement à combler la différence entre le montant mobilisé pour les dépenses d'appui aux programmes et celui requis pour financer les fonctions administratives de la catégorie 6 du budget programme, nécessaires au fonctionnement de l'Organisation. En 2016, le prélèvement en rapport avec l'occupation des postes a rapporté US $73 millions ; ces fonds sont principalement utilisés pour les technologies de l'information, les frais de bureau (par exemple pour les services essentiels et l'entretien) et la gestion et l'administration du Centre mondial de services. En outre, 1 % de cette commission est affecté au fonds immobilier ;

c) des coûts sont également recouvrés auprès des partenariats hébergés : une nouvelle méthodologie a été introduite à cet égard en 2016 pour garantir un recouvrement intégral et améliorer la transparence de l'approche, en reliant plus étroitement les montants récupérés au budget global de la catégorie 6. Au total, en 2016, US $6 millions ont été prélevés sur les partenariats hébergés.

[1] Taux standard de 13 % (WHA34.17) (1981) ; 3 % pour les services de fournitures aux États Membres, mais aucune redevance applicable pour les achats d'urgence (EB33.R44) (1964).

[2] Par exemple 7 % pour le Fonds central pour les interventions d'urgence de l'ONU, 7 % ou 8 % pour les fonds fiduciaires multidonateurs, 7 % pour l'Union européenne.

[3] Par exemple 7 % pour la lutte contre la poliomyélite et les situations d'urgence.

7. En 2016, le montant total recouvré à partir de ces trois sources s'est établi à US $228 millions, somme employée en majeure partie pour les composantes de la catégorie 6 décrites ci-dessus.

Justification

8. En 2013, l'OMS a réalisé un examen complet de ses coûts de gestion et d'administration (catégorie 6) pour recenser les améliorations pouvant être apportées à la classification et à la gestion de ces coûts, recenser les gains d'efficience et garantir un financement durable. Un consultant externe a été recruté, des rapports détaillés ont été présentés à l'Assemblée de la Santé en 2013 et examinés par la suite, et le Conseil exécutif a formulé en 2014 une série de recommandations.[1]

9. Concernant le financement de la catégorie 6 et la méthodologie de recouvrement des coûts, le consultant a recommandé d'examiner les quatre options suivantes : augmenter le taux actuel de la retenue au titre des dépenses d'appui aux programmes, qui financerait ainsi l'ensemble des coûts d'administration et de gestion ; introduire une nouvelle approche de facturation au service ; maintenir le système de financement actuel, en indiquant plus clairement la source de financement des différents services ; ou appliquer une approche mixte combinant ces différentes méthodes.

10. Ces possibilités ont été évaluées à la lumière des considérations suivantes :

- si l'on applique un taux unique au titre des dépenses d'appui aux programmes, celui-ci serait inacceptablement élevé pour les donateurs volontaires ; et

- une approche mixte associant, d'une part, une retenue au titre des dépenses d'appui aux programmes et, d'autre part, un système de facturation au service reposant sur un catalogue de services et un recouvrement en fonction de l'usage serait complexe et ne pourrait s'appliquer qu'à un ensemble relativement limité de coûts de la catégorie 6, les fonds mobilisés étant dès lors insuffisants.

11. Les États Membres ont indiqué que la transparence et un recouvrement intégral des coûts (en évitant le financement croisé) sont nécessaires et que l'OMS doit continuer de rechercher des gains d'efficience en vue de maîtriser les coûts de la catégorie 6.

12. Après un examen en bonne et due forme des options proposées pour le recouvrement des coûts, les États Membres se sont prononcés pour un financement de la catégorie 6 associant les contributions fixées et un recouvrement des coûts suivant les méthodes décrites ci-dessus. Cette approche garantit simplicité, applicabilité à plus grande échelle et transparence. L'OMS a ensuite apporté une série d'améliorations à sa classification de ses coûts de gestion et d'administration, et distingué plus clairement les coûts directs et indirects. La catégorie 6 regroupe maintenant toutes les fonctions d'administration et de gestion indirectes liées au leadership, à la gouvernance et à la supervision, à l'élaboration des politiques, à l'administration et aux services d'appui, lesquelles sont nécessaires à la poursuite des activités courantes de l'Organisation.

13. Conformément aux recommandations du consultant, chaque principale source de financement est désormais plus clairement reliée aux services couverts (avec notamment un budget détaillé mettant en regard le prélèvement en rapport avec l'occupation des postes et les coûts liés aux postes relevant de la catégorie 6). Enfin, l'Organisation a introduit un nouveau système de recouvrement des coûts pour les partenariats hébergés.

[1] Voir le document EB134/3.

14. Tous les organismes des Nations Unies sont poussés à réduire leurs coûts administratifs et à appliquer des politiques équitables et transparentes de recouvrement des coûts. L'OMS a été à la pointe de ces efforts en délocalisant certaines activités vers des sites moins coûteux et en recourant à l'externalisation. Dans les autres institutions du système, le recouvrement des coûts tend à suivre les mêmes principes qu'à l'OMS, par exemple le classement en coûts directs et indirects. Néanmoins, les taux de recouvrement (dépenses d'appui aux programmes) varient d'un organisme à l'autre : nombre d'entre eux appliquent un taux de 7 % ou de 8 %, et la retenue est généralement de 7 % pour tous les financements de l'OMS provenant de dispositifs en place dans l'ensemble du système des Nations Unies. Plusieurs autres institutions spécialisées continuent d'appliquer un taux standard de 13 %. L'annexe 2 indique les taux de recouvrement des coûts appliqués par 16 organisations du système des Nations Unies d'après la dernière étude interne sur les pratiques dans ce domaine à l'échelle de l'ONU et des organisations apparentées

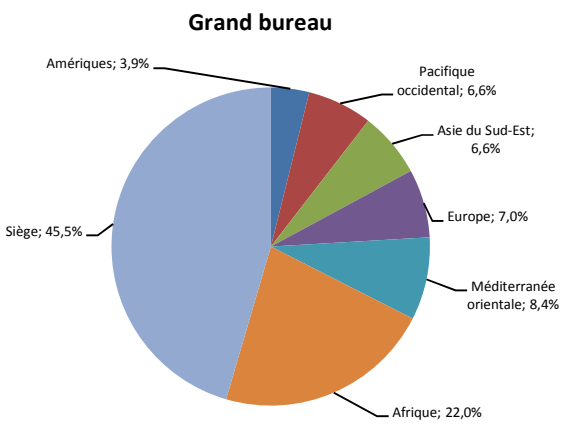
15. Le consultant a également relevé que ces différences de taux ne signifient pas que certains organismes sont plus efficients que d'autres, mais reflètent plutôt la diversité des modèles de budget et de financement. Depuis plusieurs années maintenant, l'OMS présente un budget « intégré » aux États Membres. La plupart des autres entités des Nations Unies (fonds et programmes et institutions spécialisées) présentent des budgets « de base » et des budgets « auxiliaires » (ou « extrabudgétaires »), la majorité ou la totalité des dépenses de fonctionnement étant couvertes par le budget de base. À l'OMS, au contraire, plus de la moitié des sommes nécessaires pour la catégorie 6 est financée au moyen du recouvrement des coûts, et le solde par l'intermédiaire des contributions fixées. Plusieurs études ont été menées pour étudier l'opportunité d'une harmonisation des taux de recouvrement des coûts à l'intérieur du système des Nations Unies, mais comme les structures de coûts et les modèles de financement demeurent différents, les taux continueront sans doute de varier, même si les objectifs de politique générale sous-jacents sont harmonisés.

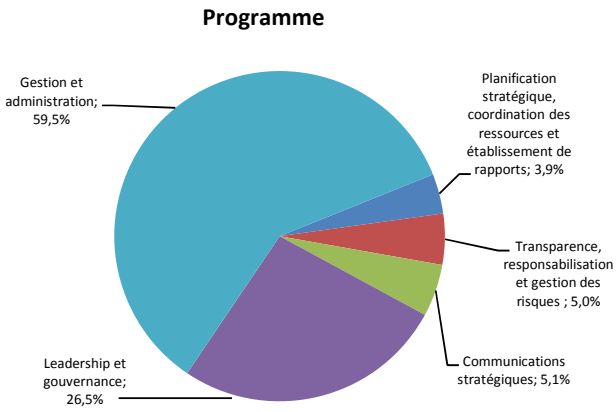
Voie à suivre proposée

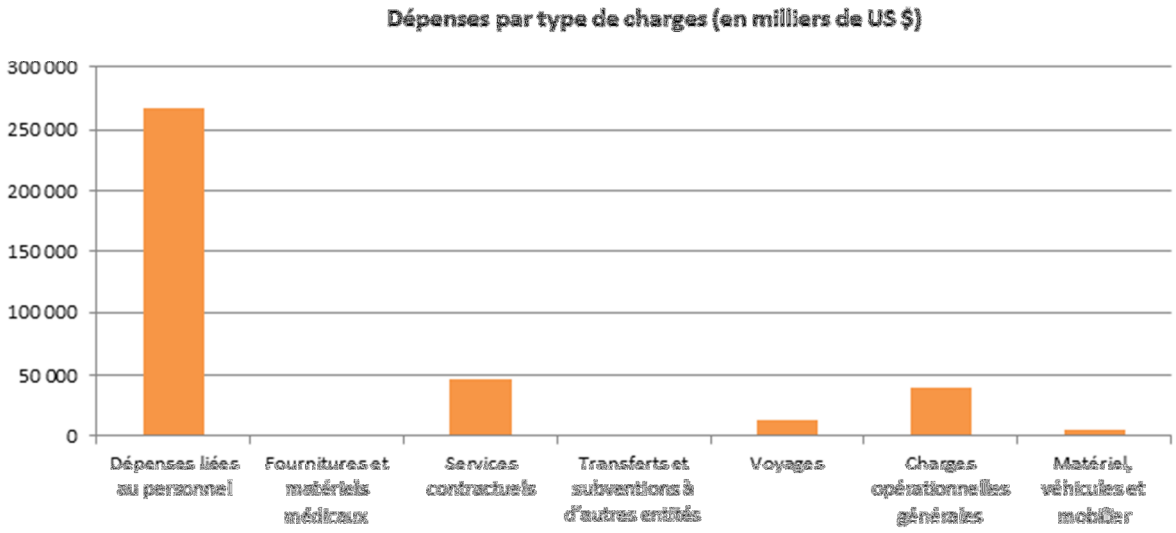
16. Il est proposé de conserver la méthodologie actuelle de recouvrement des coûts, en indiquant quels coûts sont couverts par chaque source de financement de la catégorie 6. Il est également proposé d'intégrer officiellement la méthodologie de recouvrement des coûts au Règlement financier et aux Règles de gestion financière de l'OMS, qui font actuellement seulement référence aux dépenses d'appui aux programmes. Une proposition à cette fin sera faite au Conseil exécutif en janvier 2018.

ANNEXE 1

DÉPENSES AU TITRE DE LA CATÉGORIE 6 EN 2016
(telles qu'indiquées dans le document A70/40)







ANNEXE 2

TAUX DE RECOUVREMENT DES COÛTS DANS 16 ORGANISATIONS DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES

Taux de recouvrement des coûts	**Contributions de donateurs individuels pour des programmes ou projets spécifiques**	**Fonds fiduciaires propres à une entité (thématiques)**	**Fonds mutualisés entre plusieurs institutions des Nations Unies**	**Contributions d'administrations locales**	**Autres (Communauté européenne, donateurs privés)**
0 %			1		
de 3 % à 5 %				4	2
7 %	4	7	6	2	2
8 %	4	2	4	1	1
10 %			1	0	2
13 %	5	3		5	
Variable	2	2	4		5
Pas de réponse ou sans objet	1	2	1	4	4

Ces chiffres proviennent d'une enquête menée mi-2015 pour le Réseau Finances et budget des Nations Unies et renvoient à plusieurs organismes qui appliquent les taux spécifiés. Sauf dans un cas donné, le chef de secrétariat de l'organisation concernée peut convenir d'exceptions aux taux standard.

= = =