

Projet de stratégie financière pour l'OMS

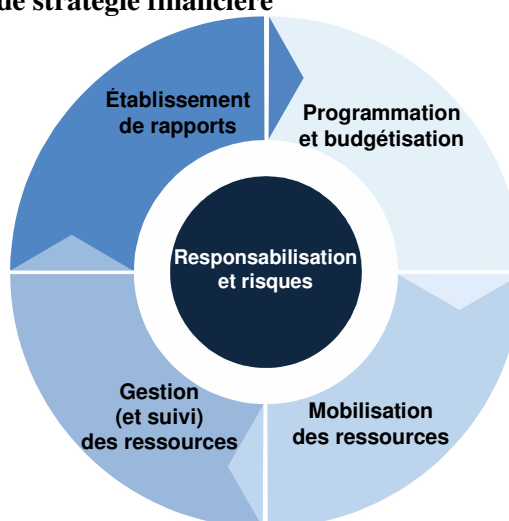
Rapport du Secrétariat

1. En mai 2014, la Soixante-Septième Assemblée mondiale de la Santé a examiné un rapport concernant le suivi du dialogue sur le financement.¹ Au cours des débats, on a suggéré qu'il serait utile de relier les différentes initiatives relatives au financement, à savoir la budgétisation, l'obtention de ressources, la gestion financière et l'établissement de rapports financiers.² Le présent rapport montre la cohérence entre les différents instruments et initiatives actuels et futurs et propose, sur cette base, des orientations stratégiques générales au Secrétariat.

2. Le projet de stratégie financière comprend les éléments suivants (Figure 1) :

- programmation et budgétisation ;
- mobilisation des ressources ;
- gestion et suivi des ressources ;
- établissement de rapports ;
- responsabilisation et risques.

Figure 1. Éléments du projet de stratégie financière



¹ Document A67/7.

² Voir le document WHA67/2014/REC/3, Summary record of the third meeting (section 2) of Committee A of the Sixty-seventh World Health Assembly.

Ces domaines sont abordés en détail ci-dessous.

3. Les travaux sur le projet de stratégie financière pour l’OMS continueront sur la base des débats en cours concernant le futur mécanisme d’allocation stratégique des espaces budgétaires et la future stratégie de mobilisation coordonnée des ressources. Ces travaux permettront de préciser le contenu des orientations stratégiques afin qu’elles soient globales, cohérentes et qu’elles permettent d’envisager l’avenir.

PROGRAMMATION ET BUDGÉTISATION

4. La réforme programmatique a commencé début 2012 par le processus de définition des priorités dirigé par les États Membres, qui a rétabli l’engagement à améliorer les résultats sanitaires, comme indiqué dans le douzième programme général de travail 2014-2019 et dans les budgets programmes suivants. Ces documents sont très différents des précédents car ils servent d’instruments non seulement pour la responsabilisation et la transparence mais aussi pour le financement et la mobilisation des ressources. En mai 2013, l’Assemblée de la Santé, dans sa résolution WHA66.2, a, pour la première fois, approuvé le budget programme dans son intégralité et autorisé le Directeur général à le financer en utilisant les contributions fixées ainsi que les contributions volontaires, sous réserve des ressources disponibles, à concurrence des montants approuvés.

5. Les récents budgets programmes ont été élaborés suivant une planification ascendante solide, un calcul réaliste des coûts et des rôles et responsabilités définis aux trois niveaux de l’Organisation. Ce processus a été mené à bien par le biais de réseaux de catégories et de domaines programmatiques afin d’aboutir à un accord dans l’ensemble de l’Organisation sur les orientations stratégiques pour chaque domaine programmatique. Il a été très difficile d’assurer la cohérence et l’alignement des différentes priorités telles qu’approuvées par les organes directeurs, de la planification ascendante correspondant aux besoins des gouvernements hôtes, des mécanismes proposés (y compris celui d’allocation stratégique des espaces budgétaires), et de la flexibilité et de la prévisibilité des contributions volontaires.

6. À l’avenir, les résultats des travaux en cours sur la méthodologie pour l’allocation stratégique des espaces budgétaires¹ orienteront le processus de programmation et de budgétisation. La décision prise par les États Membres quant à la répartition des espaces budgétaires doit aller de pair avec la planification ascendante et le calcul du coût des produits et des objectifs, et tous ces éléments devront être ensuite alignés avec les rôles et les fonctions aux trois niveaux de l’Organisation et avec l’étude du financement des frais administratifs et de gestion. Des cibles d’efficience continueront à être fixées et contrôlées dans le cadre du processus de budgétisation et de calcul des coûts.

¹ Espace budgétaire et fonds disponibles sont deux choses différentes. Cependant, les travaux en cours sur ce sujet indiquent que l’espace budgétaire devrait correspondre au financement dont on souhaiterait disposer dans le budget programme. Il est donc important que l’OMS reçoive des fonds dont l’utilisation soit aussi souple que possible pour que tous les résultats prévus dans le budget programme puissent être financés et pour éviter que certains domaines soit trop financés et d’autres pas assez.

MOBILISATION DES RESSOURCES

7. Le budget programme est financé par des contributions fixées et par des contributions volontaires. Les contributions fixées représentent actuellement moins de 25 % de l'ensemble du budget programme, ce qui fait que l'Organisation dépend fortement des contributions volontaires. Tout en reconnaissant que plusieurs États Membres continuent à prôner une augmentation des contributions fixées pour assurer la viabilité financière de l'OMS, ce rapport s'intéresse principalement à la mobilisation de contributions volontaires.

8. Le financement de l'OMS s'appuie sur quatre principes directeurs, arrêtés en 2013 au cours du dialogue sur le financement :

- **Alignement et flexibilité** : les fonds volontaires seront mobilisés conformément au budget programme approuvé par les États Membres. Les engagements pris par les contributeurs pour accroître la souplesse du financement permettront de répartir les fonds de manière encore plus équitable entre les différents domaines programmatiques.
- **Prévisibilité** : les États Membres et les autres bailleurs de fonds s'efforceront de mettre à disposition au moins 70 % du financement nécessaire dès le début de l'exercice. En outre, l'Organisation fera en sorte que son financement soit envisagé à long terme, y compris en établissant des liens avec le programme général de travail sur six ans.
- **Transparence** : l'OMS rendra publiques les informations relatives au financement apporté par les contributeurs afin que toutes les personnes intéressées sachent quelles sont les recettes disponibles et les recettes prévues par catégorie, programme, bureau et centre budgétaire, et pour favoriser la prise de décisions éclairées concernant les contributions volontaires.
- **Réduction de la vulnérabilité** : les États Membres et les autres bailleurs de fonds tenteront de remédier au fait que 80 % des contributions volontaires reçues par l'Organisation sont versées par à peine 20 contributeurs (dont 11 sont des acteurs non étatiques). Ils devront pour cela élargir la base des contributeurs, en privilégiant d'abord les États Membres.

9. L'approche de l'OMS concernant la mobilisation des contributions volontaires est double : il s'agit de maintenir et d'approfondir le soutien des contributeurs existants tout en élargissant la base des contributeurs. Ces efforts sont facilités par la création d'une unité pour la mobilisation coordonnée des ressources qui veillera à mettre en œuvre une approche cohérente pour définir les priorités de financement et mobiliser des ressources à l'appui du budget programme.

Maintien et approfondissement du soutien des contributeurs existants

10. L'Organisation est attachée à optimiser ses relations financières avec les 20 principaux contributeurs, en privilégiant l'alignement de leurs priorités avec les siennes, et à améliorer la gestion des contributions. À cet égard, elle démontrera mieux l'impact des contributions, rendra compte en temps utile des résultats obtenus et améliorera la visibilité pour aider les contributeurs à justifier de leurs investissements à l'OMS auprès des principales parties concernées. Les futurs dialogues sur le financement et des consultations bilatérales régulières complèteront une coopération quotidienne plus étroite avec les contributeurs.

Élargissement de la base des contributeurs

11. Les personnes interrogées lors d'une étude, effectuée en 2014, sur l'élargissement de la base des contributeurs ont souligné à plusieurs reprises que les États Membres devraient rester les principaux bailleurs de fonds de l'OMS. Il est ressorti de la deuxième étape de l'évaluation de la réforme de l'OMS que les États Membres « devraient discuter de leurs responsabilités mutuelles et ceux d'entre eux qui n'assument pas une juste part du financement de l'Organisation devraient être interpellés ».¹ Il est possible non seulement d'élargir la base des contributeurs parmi les États Membres par le biais de contributions volontaires ou de suppléments volontaires aux contributions fixées, mais aussi de faire appel à des fondations philanthropiques, à des institutions multilatérales et à des initiatives mondiales en faveur de la santé. Des ressources continueront à être mobilisées auprès de particuliers, notamment dans le contexte des interventions en situation d'urgence, par le biais de parties tierces plus appropriées telles que la Fondation pour les Nations Unies. Le financement par les acteurs non étatiques, y compris ceux du secteur privé, dépendra de l'issue des discussions en cours entre les États Membres sur le cadre de collaboration de l'OMS avec les acteurs non étatiques.

12. La volonté des États Membres et des autres contributeurs d'apporter des contributions sera fonction de la confiance qu'ils placent dans l'Organisation.

Coordination des efforts de mobilisation des ressources dans l'ensemble de l'OMS

13. L'OMS s'attache à suivre une approche cohérente pour définir les priorités de financement et mobiliser des ressources et, à cette fin, le Directeur général a créé au sein de son Bureau une nouvelle unité pour la mobilisation coordonnée des ressources. Cette unité orientera l'action d'un réseau mondial au sein de l'OMS, chargé de préciser la portée et d'améliorer l'efficacité des activités de mobilisation des ressources et d'obtenir un financement conformes aux principes clé énoncés ci-dessus.

GESTION ET SUIVI DES RESSOURCES

14. Pour mobiliser les ressources de façon ciblée, il faut tout d'abord disposer d'informations financières constamment actualisées, présentées sur le long terme et ventilées suivant la structure du budget programme. À cet égard, le portail Web consacré au budget programme² marque une évolution importante, car il indique les besoins de chaque programme et compare ces besoins aux fonds disponibles à tout moment.

15. En termes de gestion des ressources, il sera particulièrement important de veiller à distribuer en temps voulu les fonds aux programmes ; ainsi, les déficits de financement seront repérés plus facilement et les programmes bénéficieront de plus de prévisibilité et de plus de temps pour mener à bien leurs activités. En outre, il faut gérer les attentes internes, en précisant que les fonds dont l'utilisation est souple ne sont plus distribués suivant les procédures historiques mais strictement pour combler les déficits ; cela peut aussi entraîner une répartition plutôt inégale entre les différents programmes afin que tous les domaines programmatiques restent opérationnels pendant tout le cycle du budget programme.

¹ Document EB134/39, annexe, section 9.1.1.

² Disponible à l'adresse <https://extranet.who.int/programmebudget/>.

ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS

16. Les contributeurs apporteront des fonds à l'OMS seulement s'ils sont sûrs que ceux-ci seront utilisés pour mener à bien les initiatives convenues. Il est donc fondamental d'établir des rapports de qualité en temps utile afin de pouvoir constater les progrès accomplis, recenser les lacunes et les risques qui en découlent et déterminer les possibilités de reprogrammation. Les outils actuels de suivi et d'établissement de rapports (tels que ceux disponibles sur le portail Web) et les outils de gestion interne (les « tableaux de bord de gestion », par exemple) ont déjà permis d'établir pour les donateurs et les organes directeurs des rapports de meilleure qualité et plus actuels. Cependant, il faut s'efforcer davantage d'associer informations techniques et informations financières et de renforcer la gestion et le suivi des ressources.

17. Dans un souci de rationalisation et de transparence, il est également important de standardiser les accords relatifs aux contributions volontaires et les exigences en matière d'établissement de rapports. On espère que les cadres existants, par exemple le budget programme approuvé et ses mécanismes de contrôle et d'évaluation, seront acceptés en tant que cadre de responsabilisation vis-à-vis des États Membres et des autres partenaires afin que l'Organisation puisse établir moins de rapports ad hoc par projet.

18. Le Secrétariat continuera à améliorer la lisibilité et la transparence des états financiers, suivant les normes comptables internationales du secteur public. On s'attachera en particulier à améliorer la comptabilité des actifs (par exemple des véhicules, du matériel, de l'amélioration des bâtiments et des stocks) pour lesquels l'Organisation a encore des accords « transitoires » conformément à ces normes, avant qu'elles ne soient totalement appliquées. Ces nouvelles améliorations permettront aussi de gérer plus efficacement les actifs de l'OMS.

RESPONSABILISATION ET RISQUES

19. La responsabilisation et la transparence sont au cœur des quatre éléments susmentionnés du projet de stratégie financière. Les orientations stratégiques constituent un élément essentiel du cadre de responsabilisation de l'OMS et s'appuient sur une coopération étroite et une confiance solide entre le Secrétariat, les États Membres et les autres contributeurs et partenaires, que l'on peut supposer seulement si l'on prouve l'existence d'une responsabilisation et d'une transparence.

20. L'OMS dispose de plusieurs instruments ou initiatives :

- Le Règlement financier et les Règles de gestion financière fournissent le cadre général de responsabilisation dans les domaines de la budgétisation, du contrôle financier, de l'établissement des rapports financiers et de la surveillance financière. Les procédures détaillées, qui figurent dans le Manuel électronique de l'OMS, et les modes opératoires normalisés seront actualisés en conséquence.
- Le respect du Règlement financier et des Règles de gestion financière sera soutenu et renforcé par le biais des mesures suivantes :
 - la mise en œuvre du cadre de contrôle interne, qui permettra de veiller à ce que les ressources soient gérées avec efficacité et efficience ;

- la sensibilisation à la question des contrôles internes, avec l'établissement d'une liste de contrôle pour une autoévaluation, qui aidera les responsables à respecter les règles, les règlements et les politiques de l'OMS et à hiérarchiser les mesures destinées à renforcer les contrôles internes et les pratiques de gestion ;
 - les outils tels que le tableau de bord de gestion (interne) et le portail Web (interne et externe), qui seront encore améliorés ;
 - la désignation claire, au sein du Secrétariat, de personnes chargées de la responsabilisation et de la responsabilité, avec délégation d'autorité du Directeur général établie par écrit ; la responsabilisation financière incombe principalement au Contrôleur financier, aux Directeurs de l'Administration et des finances dans les Régions et au Directeur chargé de la planification, de la coordination des ressources et du suivi des résultats. Ces personnes s'appuient sur la collaboration de tous les responsables des centres budgétaires ;
 - un pacte de responsabilisation (pour les Sous-Directeurs généraux), avec de nouvelles responsabilités financières indiquées plus explicitement et des indicateurs de performance pour l'évaluation des services de certains membres du personnel.
- Des outils et des processus, tels que des vérifications, des études administratives et programmatiques et des évaluations, sont disponibles pour faciliter la responsabilisation dans certains domaines ou certaines unités. Ces outils et processus renforcent la responsabilisation ainsi que la confiance dans la gestion des ressources financières de l'OMS.
 - La gestion des risques fait partie intégrante de l'atteinte des objectifs stratégiques et opérationnels de l'Organisation. Les risques seront systématiquement repérés, gérés et atténués au moyen d'un cadre actuellement mis en œuvre dans l'ensemble de l'Organisation et qui est lié à l'élaboration du budget programme et à la planification opérationnelle. Des mécanismes de remontée de l'information bien définis sont mis en place, les risques du niveau le plus élevé étant communiqués au Directeur général et aux États Membres.
 - Les risques financiers à long terme seront surveillés de près ; les plus importants d'entre eux sont les passifs à long terme liés à l'emploi du personnel (par exemple les frais liés aux soins de santé et aux pensions du personnel retraité), pour lesquels l'Organisation doit veiller à ce que la charge soit équitablement répartie entre les sources de financement actuelles, et à ce que les sommes mises de côté pour payer ces dépenses futures sont suffisantes par rapport aux estimations les plus récentes.

21. La vérification intérieure et extérieure des comptes permet toujours de garantir l'exhaustivité et l'efficacité des contrôles internes et de signaler les faiblesses susceptibles de compromettre l'efficacité des mécanismes de responsabilisation. L'Organisation s'engage à tenir compte rapidement des observations issues de ces vérifications ou de porter à l'attention du Comité consultatif indépendant d'experts de la surveillance toute observation avec laquelle la direction n'est pas d'accord ou dont il peut être difficile de tenir compte. En outre, le Comité supervise l'ensemble des mécanismes de contrôle interne et de responsabilisation, évalue l'efficacité du processus de vérification et signale tout point préoccupant au Directeur général et aux États Membres.

22. De grandes rénovations des bâtiments sont prévues au cours des six prochaines années. Il faut établir durablement, à cette fin, des plans de financement à long terme, en répartissant équitablement

entre les sources actuelles et futures de financement la charge que représente le remboursement des emprunts convenus.

23. Enfin, la responsabilisation sera rigoureusement contrôlée et son non-respect fera l'objet de mesures correctrices, parallèlement aux améliorations plus larges prévues pour la gestion des services du personnel.

INSTRUMENTS DE MESURE

24. La mise en œuvre réussie des cinq éléments décrits ci-dessus est liée à celle des différentes initiatives de réforme dans les domaines budgétaire et financier. Par conséquent, la réussite de la mise en œuvre sera mesurée à l'aide des indicateurs suivants :

- alignement des recettes et des dépenses avec le budget programme approuvé, par catégorie et par bureau ;
- proportion du budget programme, par catégorie et par bureau, financée à différents stades dans le cadre du cycle du budget programme ;
- pourcentage de pays où 80 % des ressources de l'OMS sont alloués à 10 domaines programmatiques ou moins ;
- établissement de rapports sur les principaux faits constatés dans le registre des risques ;
- contrôle des cibles d'efficacité ;
- états financiers annuels de l'OMS sur lesquels le Commissaire aux comptes n'a émis aucune réserve.

Les indicateurs ci-dessus figurent déjà dans le budget programme et dans le plan de mise en œuvre de la réforme de l'OMS.

25. Les mécanismes existants (par exemple les examens à moyen terme et les appréciations de l'exécution du budget programme) permettront de rendre compte aux États Membres de la situation par rapports aux indicateurs susmentionnés. Dans ce contexte, il est essentiel de noter que certains indicateurs sont définis au niveau des résultats et qu'ils relèvent donc de la responsabilité partagée du Secrétariat, des États Membres et des partenaires. L'objectif à plus long terme est d'établir un rapport global couvrant le programme, le budget et les questions financières.

MESURES À PRENDRE PAR LE CONSEIL EXÉCUTIF

26. Le Conseil est invité à prendre note du rapport.

= = =