

Financement durable : faisabilité d'un mécanisme de reconstitution des fonds, y compris les options à examiner

Rapport du Directeur général

INTRODUCTION

1. La Soixante-Quatrième Assemblée mondiale de la Santé, par une décision sur le financement durable,¹ a adopté les recommandations du Groupe de travail des États Membres sur le financement durable figurant à l'appendice 2 du rapport soumis par le Groupe de travail à la Soixante-Quatrième Assemblée mondiale de la Santé.² Parmi les recommandations, le Secrétariat a été prié « d'étudier la faisabilité d'un mécanisme de reconstitution des fonds en vue d'élargir davantage la base de financement, en consultation avec les États Membres et en tenant compte du Cadre de collaboration avec les acteurs non étatiques ; et de présenter un rapport comprenant des options pertinentes destinées à être étudiées par les États Membres, à la Soixante-Seizième Assemblée mondiale de la Santé, par l'intermédiaire du Conseil exécutif à sa cent cinquante-deuxième session et du Comité du programme, du budget et de l'administration à sa trente-septième réunion en janvier 2023 » (paragraphe 39 f) de l'appendice 2 du rapport du Groupe de travail).

2. Afin de donner suite à cette demande, le Secrétariat a examiné la faisabilité d'un mécanisme de reconstitution des fonds de l'OMS qui soit conforme aux principes énoncés par le Groupe de travail sur le financement durable. Il a consulté les États Membres dans le cadre du Groupe de travail des États Membres à fonctionnement souple sur le renforcement de la gouvernance budgétaire, programmatique et financière de l'OMS et a comparé un ensemble de mécanismes de reconstitution utilisés dans le secteur de la santé mondiale et au-delà.

3. Ce rapport décrit l'examen mené par le Secrétariat sur les éléments clés d'un mécanisme potentiel de reconstitution des fonds de l'OMS et les propositions qu'il formule à cet égard.

¹ Décision WHA75(8) (2022).

² Voir le document A75/9.

PRINCIPES DES ÉTATS MEMBRES ORIENTANT UN MÉCANISME POTENTIEL DE RECONSTITUTION DES RESSOURCES DE L'OMS

4. Les recommandations du Groupe de travail sur le financement durable font référence à un ensemble de six principes destinés à guider tout mécanisme de reconstitution des fonds de l'OMS. Un tel mécanisme, de même que le règlement intérieur y afférent, devrait ainsi se fonder sur les principes suivants :

- i) il serait dirigé par les États Membres, approuvé par l'Assemblée de la Santé et ouvert à tous les donateurs respectant le Cadre de collaboration avec les acteurs non étatiques ;
- ii) il répondrait à la fois aux besoins de souplesse de l'OMS et à la nécessité pour les donateurs de rendre compte des résultats en interne ;
- iii) il garantirait l'efficacité et l'absence de concurrence entre les différentes parties de l'OMS ;
- iv) il serait conforme aux besoins définis de l'OMS tels qu'approuvés par les organes directeurs et viserait à accorder la priorité aux besoins de financement du budget de base dans toutes ses composantes ;
- v) il serait conforme à l'architecture sanitaire mondiale en évitant la concurrence avec d'autres acteurs mondiaux ;
- vi) il respecterait les résolutions et les décisions de l'Assemblée de la Santé.

5. On trouvera ci-dessous évaluation de la faisabilité de l'élaboration d'un mécanisme de reconstitution qui soit conforme à chacun de ces six principes.

Principe 1 : il serait dirigé par les États Membres, approuvé par l'Assemblée de la Santé et ouvert à tous les donateurs respectant le Cadre de collaboration avec les acteurs non étatiques

6. Une démarche plurisectorielle est habituellement le moyen le plus efficace de garantir le succès d'une campagne de reconstitution. Elle suppose que l'organisation en question collabore avec des organisations non gouvernementales, des entités du secteur privé, des fondations philanthropiques et des établissements universitaires, ainsi qu'avec les donateurs souverains. Néanmoins, lors d'une campagne de reconstitution des ressources de l'OMS, toutes les activités ayant trait aux acteurs non étatiques devraient se conformer aux principes et procédures du Cadre de collaboration avec les acteurs non étatiques.¹ De cette façon, les travaux de l'OMS continueraient d'être protégés de risques potentiels que sont, par exemple, les conflits d'intérêts et l'influence indue.

¹ Voir la résolution WHA69.10 (2016).

Principe 2 : il répondrait à la fois aux besoins de souplesse de l'OMS et à la nécessité pour les donateurs de rendre compte des résultats en interne

7. Les principaux objectifs de la décision de l'Assemblée de la Santé sur le financement durable comme de tout mécanisme de reconstitution des fonds de l'OMS seront d'élargir encore la base de financement et d'accroître le niveau de financement durable, prévisible et souple de l'Organisation. Le Secrétariat escompte que les engagements annoncés pour la reconstitution augmenteront le montant du financement souple et pluriannuel.

8. Le Secrétariat s'est engagé à améliorer la responsabilisation et la transparence et à mieux rendre compte des résultats. Pour soutenir les États Membres et les acteurs non étatiques dans les efforts qu'ils déploient pour démontrer l'impact – sur le plan programmatique et du point de vue de l'optimisation des ressources – de leurs investissements dans un mécanisme de reconstitution des fonds de l'OMS, le Secrétariat élaborera, en concertation avec les États Membres, une approche sur mesure fondée sur les mécanismes de responsabilisation existants de l'OMS et adaptée au mécanisme de reconstitution.

9. Des informations plus détaillées à ce sujet seront présentées dans le plan de mise en œuvre de la réforme établi par le Secrétariat¹ et par l'intermédiaire du rapport du Groupe de travail des États Membres à fonctionnement souple sur le renforcement de la gouvernance budgétaire, programmatique et financière de l'OMS.²

Principe 3 : il garantirait l'efficacité et l'absence de concurrence entre les différentes parties de l'OMS

10. Tous les objectifs de financement durable de l'OMS, y compris ceux liés à un éventuel mécanisme de reconstitution des fonds, visent principalement à améliorer la qualité du financement de l'Organisation dans son ensemble afin d'obtenir le plus grand impact possible en optimisant l'emploi des ressources.

11. Financée de façon plus durable, l'OMS sera en mesure de faire fond sur les gains d'efficience existants. La personne qui occupait alors la fonction de Président du Comité consultatif indépendant d'experts de la surveillance avait déjà relevé dans son exposé au Groupe de travail sur le financement durable que le modèle financier actuel de l'OMS est, en soi, très inefficace.³ On peut citer à titre d'exemple le coût qu'induit la gestion d'un grand nombre de petites subventions et les flux de financement imprévisibles qui ne sont que partiellement alignés sur les objectifs de l'Organisation. Le modèle actuel stimule la concurrence interne au sein des départements et des Régions de l'OMS et entre eux. Le renforcement du financement durable de l'OMS aurait pour effet de réduire ce phénomène.

12. Dans ses recommandations, le Groupe de travail sur le financement durable a demandé que tous les financements du budget de base de l'OMS soient aussi souples que possible. Les donateurs qui s'engagent dans le cadre d'un mécanisme de reconstitution des fonds de l'OMS pourront agir en ce sens au moyen de leurs propres engagements non affectés.

¹ Document EB152/34.

² Document EB152/33.

³ Voir le rapport de la deuxième réunion du Groupe de travail du financement durable publié sous la cote EB/WGSF/2/6.

13. L'expérience tirée d'autres mécanismes de reconstitution montre que, lorsque les engagements sont moins souvent préaffectés et se font sur des volumes plus importants, cela engendre une série de gains d'efficacité internes qui contribuent indirectement à des économies, créant ainsi un cercle vertueux.

Principe 4 : il serait conforme aux besoins définis de l'OMS tels qu'approuvés par les organes directeurs et viserait à accorder la priorité aux besoins de financement du budget de base dans toutes ses composantes

14. L'enveloppe de financement de tout mécanisme de reconstitution des fonds de l'OMS sera fixée dans les limites du montant convenu du budget programme, qui tient compte des besoins de financement de l'OMS en tant qu'autorité directrice et coordinatrice en matière de santé mondiale. Ces besoins seront soigneusement évalués, présentés dans le programme général de travail et les budgets programmes connexes et, enfin, chiffrés et approuvés par les organes directeurs de l'OMS. De cette manière, les États Membres définiront à la fois les priorités programmatiques de l'Organisation et ses besoins financiers.

15. Un mécanisme de reconstitution des fonds de l'OMS permettrait de mobiliser des contributions volontaires pour la partie du segment de base de l'Organisation qui n'est pas financée par les contributions fixées. Les contributions à la reconstitution financeraient les activités des bureaux de pays, des bureaux régionaux et du Siège pour toutes les priorités stratégiques et pour les fonctions d'appui. Le plafond de toute enveloppe de financement de la reconstitution sera donc fonction des limites du programme général de travail et des budgets programmes connexes.

Principe 5 : il serait conforme à l'architecture sanitaire mondiale en évitant la concurrence avec d'autres acteurs mondiaux

16. Le Secrétariat s'efforcera d'harmoniser tout calendrier de reconstitution (en particulier, le moment choisi pour les grands événements de la campagne, comme son lancement et la conférence de reconstitution) avec les autres organisations de santé mondiale qui doivent reconstituer leurs ressources dans la même période. Comme les États Membres décideraient de la stratégie technique applicable au mécanisme de reconstitution, ils joueraient un rôle majeur à cet égard, concourant à un résultat optimal pour tous les acteurs de la santé mondiale.

17. Le Secrétariat encouragerait également les partenaires mondiaux de la santé à élargir les collaborations existantes et à en mettre de nouvelles en place lorsque les domaines techniques se recoupent et que cela apparaît nécessaire ou approprié, contribuant là aussi à l'harmonisation.

Principe 6 : il respecterait les résolutions et les décisions de l'Assemblée de la Santé

18. À la suite d'un premier exercice de diligence raisonnable, le Secrétariat n'a pas mis en évidence de décisions ou de résolutions antérieures des organes directeurs de l'OMS qui seraient pertinentes pour un éventuel mécanisme de reconstitution des fonds de l'Organisation. Les références qui ont été faites à un tel exercice se limitent aux cas particuliers que sont le poliovirus, la maladie à virus Ebola (MVE) et le Fonds de réserve pour les situations d'urgence. Un mécanisme de reconstitution des fonds de l'OMS serait donc aligné sur les résolutions et décisions des organes directeurs de l'OMS, ainsi que sur le cadre juridique applicable de l'OMS.

CONSIDÉRATIONS SUPPLÉMENTAIRES ET VOIE À SUIVRE PROPOSÉE

19. Les reconstitutions sont des campagnes politiques de longue haleine s'étalant sur plusieurs mois, articulées autour d'un objectif financier dont l'objet est lui-même d'atteindre un ensemble d'objectifs programmatiques. Les cycles de reconstitution peuvent différer par leur durée et leur régularité. Des cycles irréguliers peuvent être fixés au cas par cas et offrent alors une prévisibilité restreinte. De nombreuses organisations engagées dans des efforts de reconstitution des ressources à grande échelle (comme Gavi, l'Alliance du Vaccin ; le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ; et la Banque mondiale) optent pour des cycles réguliers de reconstitution de trois, quatre ou cinq ans, suivant la durée de la stratégie programmatique sur laquelle se fonde l'exécution des engagements de financement à venir.

20. Sachant que l'objectif est de contribuer au financement durable de l'OMS, un mécanisme de reconstitution des fonds de l'Organisation pourrait reposer soit sur une période régulière courte (deux ans, sur la base des budgets programmes), soit sur une période régulière plus longue (cinq ou six ans, sur la base du programme général de travail).

21. Le Secrétariat entend proposer un cycle de reconstitution des fonds de l'OMS fondé sur le programme général de travail (c'est-à-dire sur une période de cinq à six ans) afin de mobiliser des fonds pour la totalité du budget de base de l'OMS, la reddition de comptes étant assurée au moyen du budget programme, tous les deux ans. Un cycle plus court n'est pas souhaitable, car cela obligerait l'OMS à constamment reconstituer ses ressources et ne permettrait qu'une planification limitée. L'utilisation des contributions à la reconstitution pourrait commencer par la mise en œuvre du quatorzième programme général de travail.

22. Il existe trois processus (dont chacun contribue de la même manière au succès du mécanisme de reconstitution), que le Secrétariat entend gérer séparément : i) l'élaboration de la stratégie technique programmatique sous-tendant l'ensemble des activités de reconstitution des ressources ; ii) la constitution d'une enveloppe de financement pour la mise en œuvre de l'ensemble des objectifs techniques ; et iii) l'organisation et la conduite de la campagne de reconstitution proprement dite.

23. Pour conclure, à l'issue de l'évaluation de la faisabilité d'un éventuel mécanisme de reconstitution des fonds de l'OMS, le Secrétariat estime qu'il est possible d'élaborer un mécanisme de reconstitution de l'OMS qui soit conforme à chacun des six principes énoncés dans les recommandations du Groupe de travail sur le financement durable, telles qu'adoptées par la Soixante-Quatrième Assemblée mondiale de la Santé dans sa décision WHA75(8) (2022).

MESURES À PRENDRE PAR LE CONSEIL EXÉCUTIF

24. Le Conseil exécutif est invité à prendre note du rapport et, au cours de ses discussions, à donner de nouvelles orientations concernant en particulier : i) la question de savoir s'il faut poursuivre l'idée d'un mécanisme de reconstitution des fonds de l'OMS ; et, dans l'affirmative, ii) s'il convient de fonder la stratégie technique du mécanisme de reconstitution sur le programme général de travail afin d'améliorer la prévisibilité du financement ; et iii) s'il convient de fonder l'enveloppe globale du mécanisme de reconstitution sur le budget du segment de base du programme général de travail, duquel seraient déduites les contributions fixées.

= = =