



Rapport de la réunion du Groupe de travail sur le financement durable

1. Le Groupe de travail sur le financement durable s'est réuni pour la deuxième fois du 28 au 30 avril 2021 par vidéoconférence, sous la présidence de M. Björn Kümmel (Allemagne) avec pour Vice-Présidents M. Iddrisu Yakubu (Ghana), M. Raúl Vargas Juárez (Mexique), M^{me} Mouna Mcharek Hadiji (Tunisie), M^{me} Meutia Hasan (Indonésie) et M^{me} Bronwyn Field (Australie). Ont assisté à la session 95 États Membres.

2. Le Groupe de travail a accepté de reprendre la discussion sur la définition d'une approche systémique de haut niveau pour déterminer les fonctions essentielles de l'OMS à financer de manière durable. La discussion a débuté par l'examen des défis actuels et de la perspective générale. À cet égard, le Président du Comité consultatif indépendant d'experts de la surveillance a présenté des idées personnelles.

3. Dans son exposé, le Président du Comité consultatif indépendant d'experts de la surveillance a formulé les cinq observations/recommandations suivantes : 1) la séparation des décisions relatives à la stratégie et aux ressources financières peut entraîner des problèmes d'alignement ; 2) la contribution au budget de l'OMS par habitant (0,39 dollar des États-Unis) au niveau mondial pourrait s'avérer insuffisante ; 3) la proportion des contributions fixées dans le total des recettes de l'OMS est en baisse et il convient d'inverser la tendance en relevant sensiblement cette part ; 4) il faudrait envisager d'augmenter chaque année les cotisations fixées en fonction de la croissance du PIB mondial de l'année précédente ; et 5) certains grands postes de dépenses de l'OMS devraient être financés de manière durable.

4. L'exposé du Président du Comité consultatif indépendant d'experts de la surveillance a suscité un débat fructueux. Les participants ont notamment demandé au Président du Comité de présenter des solutions envisageables pour répondre aux cinq principales observations/recommandations et leur lien avec l'établissement des priorités de l'OMS. Le Président du Comité leur a répondu en fournissant des explications supplémentaires fondées sur trois caractéristiques du financement : 1) les contributions fixées devraient constituer une plus grande proportion des recettes de l'OMS et être liées aux tendances du PIB mondial ; 2) il faudrait créer une nouvelle forme de financement durable (une contribution se situant entre les contributions fixées et les contributions volontaires) ; et 3) les contributions volontaires devraient être limitées à une proportion plus faible des recettes de l'OMS. Le Président du Comité a expliqué qu'une solution de ce type permettrait de financer durablement l'OMS, de réduire la dépendance vis-à-vis des contributions volontaires et de corriger certains facteurs nuisant à l'efficacité. Il a également suggéré qu'en ce qui concerne la fixation des priorités, chaque initiative devrait s'accompagner d'une date de fin et d'un coût, et que les États Membres devraient envisager de supprimer certaines initiatives, le cas échéant. Il a souligné que l'OMS était l'une des organisations les plus transparentes avec lesquelles il a été amené à travailler, car les données et les informations sont facilement accessibles et consultables par le public, en revanche, elle doit améliorer la concision des

rapports adressés aux organes directeurs. Du point de vue de l'efficacité, le Président a en outre confirmé que l'expérience du Comité montre que l'OMS est gérée de manière efficace, mais il existe toutefois des « poches d'inefficacité », par exemple en ce qui concerne la gestion des dotations et les rapports présentés aux donateurs, ce qui s'explique par le grand nombre de subventions de petite taille et à objet désigné, assorties d'obligations atypiques en matière de présentation de rapports. Le Groupe de travail s'est félicité de cet exposé et de la discussion qui a suivi.

5. Des représentants de Gavi, l'Alliance du Vaccin, et du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ont ensuite présenté des exposés sur leurs modèles de financement respectifs. Plusieurs thèmes se sont dégagés au cours de la discussion concernant : 1) les mandats et structures de gouvernance différents (et plus étroitement ciblés) de Gavi et du Fonds mondial par rapport à l'OMS et leurs conséquences en matière de financement ; 2) la collaboration entre Gavi, le Fonds mondial et l'OMS dans son ensemble et au niveau national ; 3) l'avantage comparatif de l'OMS par rapport aux autres acteurs mondiaux de la santé ; et 4) les politiques relatives à la réception de fonds à objet non désigné.

6. Au cours de la discussion, le représentant de Gavi a expliqué que de solides études de faisabilité et une communication efficace des résultats aux donateurs permettent à son organisation de recevoir des fonds à objet non désigné. Le représentant du Fonds mondial a déclaré qu'une approche conjointe s'appuyant à la fois sur un leadership audacieux au niveau mondial et sur l'énergie des militants de la société civile a permis de faire de l'idée du Fonds mondial une réalité. L'efficacité du financement de ces deux organisations tient en particulier à la nature de leurs mandats, à la solidité des dossiers d'investissement validés par des experts de haut niveau, à de vastes initiatives de plaidoyer, à des organisateurs engagés pour les opérations de reconstitution des ressources et à des efforts soutenus en matière de communication. Ces deux organisations ont insisté sur l'importance d'un financement à long terme, prévisible et souple, comme condition préalable à la mise en œuvre de leurs plans stratégiques respectifs, et ont expliqué que cet objectif était le leur depuis le début, même si Gavi a fait part de ses difficultés à obtenir un financement prévisible au cours de ses 10 premières années d'existence. Les cycles de reconstitution des ressources de ces organisations permettent un financement à plus long terme dont la quasi-intégralité est à objet non désigné, fournissent une plateforme pour les négociations avec les donateurs et facilitent la planification par les pays. L'OMS a été reconnue comme un partenaire essentiel de Gavi et du Fonds mondial (nous ne pourrions pas fonctionner sans l'OMS) en raison de sa présence dans les pays et de son rôle normatif et réglementaire. Le Groupe de travail a exprimé ses remerciements pour ces deux exposés.

7. En réponse aux demandes d'informations supplémentaires formulées lors de la première réunion du Groupe de travail, le Secrétariat a présenté des exposés sur 1) les types de financement du budget programme de l'OMS ; 2) les dépenses d'appui aux programmes ; et 3) les incidences financières des décisions et résolutions des organes directeurs. Ces exposés résumaient le contenu de trois documents élaborés par le Secrétariat avant la deuxième réunion du Groupe de travail.¹ Plusieurs membres du Groupe de travail ont remercié le Secrétariat pour les exposés et les documents correspondants.

8. Au cours de la discussion sur les types de financement du budget programme de l'OMS, les participants ont expliqué que les fonds affectés à des objets très précis sont associés à une augmentation des capacités et du temps requis pour la collecte de fonds, la gestion et la production de rapports. Avec environ 3000 dotations actives à l'OMS, dont 80 % sont des contributions volontaires à objet désigné assorties de dates de début et de fin différentes et d'obligations spécifiques en matière de présentation de rapports, la charge administrative est élevée et contribue à créer des « poches d'inefficacité ».

¹ Documents EB/WGSF/2/3 (Tour d'horizon des différents types de financements de l'OMS, niveaux et contributeurs), EB/WGSF/2/4 (Gouvernance de l'OMS : coût des décisions et des résolutions, et lien avec le budget programme et son financement) et EB/WGSF/2/5 (Mécanismes de recouvrement des coûts de l'OMS : dépenses d'appui aux programmes).

9. La discussion sur les dépenses d'appui aux programmes a été l'occasion de fournir des explications sur le niveau de ces dernières au regard de l'augmentation des contributions volontaires. En effet, pour l'exercice biennal 2020-2021, les contributions volontaires se composent en grande partie de fonds pour les situations d'urgence, dont le taux de dépenses d'appui aux programmes (7 %) est inférieur au taux standard (13 %). Le Secrétariat poursuit ses efforts afin de maximiser les dépenses d'appui aux programmes et de limiter le nombre d'exceptions au taux standard. Les principales exceptions au taux standard concernent les donateurs institutionnels (notamment la Commission européenne, Gavi, le Fonds mondial et les Nations Unies) ou les activités (notamment celles liées aux interventions d'urgence et à l'éradication de la poliomyélite). Actuellement, les dépenses d'appui aux programmes sont insuffisantes pour couvrir toutes les fonctions d'appui de l'OMS, et le Secrétariat de l'OMS est donc tenu d'utiliser les contributions fixées pour couvrir ce déficit de financement. Il est également primordial que toutes les contributions volontaires affectées à des programmes couvrent le coût total des activités entreprises.

10. Au cours de la discussion sur les incidences financières des décisions et résolutions des organes directeurs, le Groupe de travail a relevé plusieurs préoccupations que les États Membres doivent prendre en compte, notamment l'examen des véritables implications des décisions ou résolutions en termes de budget et de ressources et les conséquences de ces incidences financières. Les États Membres devraient par conséquent être invités à prendre dûment en considération les aspects opérationnels de la mise en œuvre lorsqu'ils adoptent des résolutions et des décisions. En outre, étant donné qu'un grand nombre de décisions et de résolutions sont adoptées chaque année, il a été réaffirmé que les incidences financières de toutes les décisions et résolutions devraient être indiquées dès le départ, et les initiatives auxquelles elles se rapportent assorties d'une date de fin précise (« suppression »). La discussion a également porté sur la manière de garantir que ces décisions et résolutions s'inscrivent dans le cadre des plans du budget programme approuvé. Les participants ont reconnu qu'il s'agissait d'une question de gouvernance qui dépassait le cadre du financement durable, mais aussi qu'un financement suffisamment souple et prévisible devait être disponible afin de pouvoir traiter les questions soulevées. Plus généralement, le Groupe de travail s'est montré conscient du fait que la réunion avait donné lieu à un certain nombre de propositions intéressantes qui dépassent le cadre de son mandat, et certains États Membres ont suggéré qu'il serait utile d'examiner ces idées au sein des organes directeurs.

11. Le Groupe de travail a en outre fait valoir la nécessité de mieux comprendre et de connaître le coût des initiatives du Secrétariat, et déclaré que les États Membres devraient être conseillés et consultés à ce sujet dans un souci de transparence et d'exhaustivité.

12. Deux directeurs de département de l'OMS ont présenté et décrit les relations étroites entre l'OMS et Gavi, d'une part, et le Fonds mondial, d'autre part. Ils ont souligné que Gavi et le Fonds mondial s'appuient tous deux sur l'OMS pour son rôle normatif et réglementaire et son rôle de partenaire d'exécution/d'assistance technique avec une forte présence dans les pays. Il convient de noter que ces relations techniques sont solides, et que les évaluations externes ont jugé que l'OMS était un partenaire essentiel, à forte valeur ajoutée, pour le Fonds mondial et Gavi. Des problèmes ont toutefois été mis en évidence, notamment : 1) des coûts de transaction substantiels pour l'OMS (investissements en ressources humaines et en temps et retards dans la réception des fonds notamment) associés aux méthodes de travail actuelles ; 2) une souplesse limitée des fonds fournis à l'OMS, avec des niveaux élevés de fonds réservés à un usage déterminé ; et 3) le rôle double de l'OMS, qui est à la fois membre du conseil d'administration de ces organisations et bénéficiaire du financement. Plus généralement, les deux directeurs ont également évoqué les défis que présente la gestion des activités quotidiennes dans leurs programmes respectifs, étant donné qu'une large majorité de leur financement provient de contributions à objet désigné qui sont réparties entre les trois niveaux de l'Organisation. Ces réflexions ont mis en évidence les défis auxquels sont confrontés de nombreux programmes techniques de l'OMS qui, en raison d'une forte dépendance à l'égard de fonds à objet désigné, n'ont pas la souplesse nécessaire pour s'adapter aux nouvelles priorités ou la prévisibilité nécessaire pour une planification à plus long terme.

13. Le Groupe de travail a ensuite discuté des mécanismes gouvernementaux existants qui permettent à certains États Membres de fournir un financement souple à plus long terme à d'autres acteurs mondiaux de la santé. Au cours de la discussion, un thème commun est apparu : de nombreux États Membres ont expliqué qu'un financement pluriannuel est accordé à d'autres acteurs mondiaux de la santé (notamment Gavi et le Fonds mondial) parce que leur domaine d'activité est nettement plus restreint que celui de l'OMS. En outre, certains de ces acteurs produisent des effets sur des périodes plus courtes et leurs résultats sont donc plus tangibles du fait de leur mandat. De même, il a été noté que la structure de gouvernance de Gavi et du Fonds mondial permettait aux donateurs d'exercer une influence plus importante sur l'allocation des fonds que ne le permet la structure de gouvernance de l'OMS. Plusieurs États Membres ont précisé qu'ils allouent des fonds qui renforcent les politiques et stratégies nationales et les priorités en matière de santé et s'alignent sur celles-ci. Ils ont expliqué que le financement de l'OMS suit souvent des principes similaires. Si certains États Membres ont manifesté l'intérêt d'étudier un modèle de reconstitution des fonds pour l'OMS, d'autres estimaient que ce type de modèle était inenvisageable pour l'OMS en tant qu'organisme des Nations Unies.

14. Un large consensus s'est dégagé au sein du Groupe de travail sur le fait que l'OMS joue un rôle essentiel parmi les acteurs mondiaux de la santé, soulignant sa vaste présence dans les pays, sa grande expertise technique et ses activités normatives. Cependant, la visibilité fait parfois défaut en matière de résultats et d'impact. À cet égard, l'OMS ne parvient pas toujours à expliquer son rôle essentiel d'une manière qui fasse clairement ressortir sa proposition de valeur par rapport aux autres acteurs mondiaux de la santé. Le Groupe de travail a reconnu que des progrès considérables avaient été accomplis ces dernières années, mais que des efforts doivent encore être faits pour démontrer de manière cohérente comment les activités techniques aux trois niveaux de l'Organisation influent sur les réalisations à l'échelle mondiale. Le Secrétariat s'est félicité de la franchise des commentaires des États Membres et a souligné l'attention qui est accordée à cette question. Il a indiqué que le Rapport à mi-parcours sur les résultats de l'OMS 2020-2021 sera accessible sur une page du site Web de l'OMS qui lui sera consacrée, et que des travaux innovants sont en cours de réalisation dans le but de mieux exposer les résultats et l'impact lors de la Soixante-Quatrième Assemblée mondiale de la Santé.

15. Le Groupe de travail a ensuite examiné les options visant à définir une approche systémique de haut niveau afin de déterminer les fonctions essentielles qui doivent être financées de manière durable. Le Secrétariat a présenté un exposé traitant de cinq approches principales, en insistant sur l'estimation globale (non détaillée) des coûts et en étoffant les informations fournies lors de la première réunion du Groupe de travail. Les participants ont insisté sur l'importance de l'équité dans l'allocation des fonds, et le Secrétariat a indiqué que l'équité pourrait être ajoutée à la définition du financement durable. Chaque approche a ensuite été examinée plus en détail, une par une, et le Groupe de travail a formulé les observations suivantes :

- Approche 1 – Considérer l'ensemble du segment de base comme représentant les activités essentielles de l'OMS et le financer de manière durable : Plusieurs États Membres ont estimé que, du fait de ses liens avec le PGT et la Constitution, l'approche 1 était ambitieuse, et ont proposé qu'elle soit considérée comme l'ultime objectif à poursuivre. Ils ont toutefois convenu que cet objectif était difficile à atteindre à court terme. Certains États Membres ont évoqué la possibilité d'augmenter progressivement le niveau de financement durable par le biais des contributions fixes et d'accroître la souplesse et la prévisibilité des contributions volontaires sur une période convenue pour atteindre cet objectif. Le Groupe de travail a été invité à réfléchir au fait que si l'approche peut sembler très ambitieuse, les États Membres ont, en réalité, déjà approuvé le budget de base à ce niveau et attendent du Secrétariat qu'il l'exécute en conséquence.

-
- Approche 2a – Définir les six fonctions de base de l’OMS comme étant des fonctions essentielles qui ont besoin d’une source de financement durable : Le Groupe de travail a été invité à examiner la manière dont l’établissement des priorités pourrait être envisagé. Au cours de la discussion, il a été noté que cette approche reste assez large et ressemble en pratique beaucoup à l’approche 1.
 - Approche 2b – Définir les fonctions essentielles selon leur teneur ou leur finalité : Au cours de la discussion, un certain nombre d’États Membres ont indiqué qu’ils souhaitaient explorer plus avant l’approche 2b, qui emporte leur préférence. Il a été noté qu’une approche mixte, reprenant des aspects d’autres approches, pourrait être explorée plus avant. Le Secrétariat a souligné que la liste fournie lors de son exposé n’était qu’un exemple et ne comprenait pas certains éléments du PGT comme le leadership et l’appui aux pays, les maladies non transmissibles, les maladies transmissibles et le traitement des déterminants sociaux de la santé. Le Groupe de travail a été invité à apporter des orientations supplémentaires au Secrétariat sur les éléments à inclure dans la liste des fonctions essentielles afin de permettre la poursuite de la réflexion et le calcul des incidences financières.
 - Approche 3 – Définir des fonctions essentielles suivant des principes établis par le Groupe de travail : Le Secrétariat a précisé qu’il ne s’agissait pas d’une approche isolée et qu’elle pourrait être combinée avec une autre approche afin de définir les principes qui permettront d’établir les priorités.
 - Approche 4 – Adopter une approche chiffrée afin de définir un seuil critique concernant le financement durable : Trois types d’approches chiffrées ont été évoquées. L’approche 4a suppose que chaque résultat est financé de manière durable, jusqu’à un certain pourcentage, et l’exemple de 50 % a été pris. Cette approche ne tient pas compte du fait que certains domaines spécifiques 1) sont entièrement tributaires d’un financement souple et 2) ne devraient par essence pas être tributaires de contributions volontaires, et que, par conséquent, 50 % est trop faible dans les deux cas et que l’approche seule n’est pas assez granulaire. Le Groupe de travail a reconnu que cette approche entraînerait une répartition inéquitable des fonds entre les bureaux principaux si elle n’était pas affinée davantage. L’approche 4b tente de contrebalancer une dépendance excessive à l’égard des contributions volontaires des cinq principaux donateurs. Si cette approche répond à l’un des principaux problèmes liés à la dépendance à l’égard de contributions volontaires à objet désigné, elle suppose que le financement à objet désigné ne change pas d’une période biennale à l’autre. L’approche 4c indique que la part du financement souple dans le financement total pour un résultat spécifique est égale à la dépendance de ce résultat vis-à-vis des fonds durables. Cette approche constitue l’option numérique la plus complexe, ce qui a été considéré comme un inconvénient potentiel, car elle peut être difficile à expliquer. Toutefois, il a été noté qu’elle permettrait une allocation plus équitable du financement durable.
 - Approche 5 – Faire en sorte que chaque résultat dans chaque bureau soit entièrement financé : Cette approche s’appuie notamment sur l’hypothèse selon laquelle les caractéristiques des contributions volontaires à objet désigné ne changeront pas. Le Groupe de travail a souligné les avantages de cette approche, mais plusieurs questions ont été soulevées quant à l’origine du financement souple, qui devront être examinées plus avant. Même si cette option permet d’aider les domaines sous-financés, elle ne résoudra pas certains des problèmes soulevés précédemment par le Groupe de travail, notamment la dépendance continue à l’égard des contributions volontaires pour certains résultats qui en sont actuellement tributaires. En outre, le nombre élevé de contributions et la charge pour les ressources humaines que représente la gestion des aides et l’établissement de rapports destinés aux donateurs resteront sources d’inefficience.

16. Une fois toutes les approches examinées, le Groupe de travail a souligné la nécessité d'obtenir des informations supplémentaires sur chaque approche et sur ses conséquences. Il a estimé qu'il fallait dans un premier temps se concentrer sur deux approches, à savoir les approches 1 et 2b, tout en précisant que toutes les approches restent envisageables. Il reste ouvert à la discussion sur les autres options possibles pour remplir son mandat. En ce qui concerne l'approche 2b, les participants ont une nouvelle fois indiqué que la possibilité de la coupler avec une autre approche, comme l'approche 3, 4 ou 5, pourrait permettre de définir le financement durable nécessaire. Le Groupe de travail a été invité à réfléchir à la liste des fonctions essentielles fournie à titre d'exemple pour l'approche 2b et à indiquer les éléments à ajouter ou à supprimer. Les participants ont compris que les fonctions normatives de l'approche 2b couvraient certains aspects des maladies non transmissibles, mais certains États Membres ont suggéré d'ajouter à la liste les maladies non transmissibles, l'appui aux pays et les déterminants sociaux de la santé.

17. Le Groupe de travail a indiqué que la reconnaissance du rôle normatif de l'OMS et de son avantage comparatif par rapport aux autres acteurs mondiaux de la santé devrait être un principe sous-jacent à prendre en considération à l'avenir. Il a été invité à poursuivre sa réflexion sur les éléments à inclure dans une liste de fonctions essentielles, qui feront l'objet d'un débat lors d'une prochaine réunion du Groupe de travail (par exemple, l'application d'autres approches numériques, comme les approches 4a et 5, pour ajuster progressivement les parts de ressources allouées à la base au fil du temps).

18. En vue de la préparation de la troisième réunion du Groupe de travail, il a été demandé au Secrétariat d'approfondir le contenu des fonctions normatives, y compris les biens de santé publique, et le contenu des fonctions faisant progresser la recherche et l'innovation pour la santé dans le monde, afin d'en limiter potentiellement la portée et de chiffrer l'approche 2b. Le Secrétariat a en outre été prié d'énumérer les fonctions actuellement incluses et non incluses dans la version présente de l'approche 2b.

19. Le Groupe de travail a conclu son débat de fond et a indiqué qu'il se réunirait à nouveau après la Soixante-Quatorzième Assemblée mondiale de la Santé.

= = =