

COMITÉ RÉGIONAL DE L'AFRIQUE

ORIGINAL : ANGLAIS

Soixante et onzième session

Réunion virtuelle, 24-26 août 2021

Point 9 de l'ordre du jour provisoire

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 troisième fois du 23 au 25 juin 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 réunion 82 États Membres et une organisation d'intégration économique régionale.

2. Le Groupe de travail a débuté ses travaux par un exposé du Président du Comité consultatif indépendant d'experts de la surveillance, qui a souligné qu'il était urgent de s'attaquer au problème du financement de l'OMS. Le Groupe de travail s'est vu rappeler les recommandations du Groupe indépendant sur la préparation et la riposte à la pandémie (GIPR), qui étaient d'établir l'indépendance financière de l'OMS sur la base de ressources à objet non désigné, d'augmenter les contributions fixées des États Membres pour qu'elles représentent les deux tiers du budget du programme de base de l'OMS et de prévoir un processus structuré de reconstitution pour le reste du budget.

3. Le Président du Comité consultatif indépendant d'experts de la surveillance a présenté deux scénarios de travail pour la mise en pratique des recommandations du GIPR, à savoir adopter soit une approche rapide (permettant d'atteindre l'objectif en 2022/2023), soit une approche plus lente (pour atteindre l'objectif en 2026/2027). Les avantages pour chaque État Membre d'une réforme du financement de l'OMS ont été soulignés, notamment l'alignement des ressources et du budget programme ; l'amélioration de la qualité des résultats de l'OMS ; la protection de l'Organisation contre toute influence indue ; et l'augmentation significative de l'efficacité. Le Groupe de travail a été invité à examiner la proposition et les scénarios présentés.

4. Le chef du secrétariat du GIPR a ensuite donné des précisions sur les recommandations du Groupe indépendant. Les principales difficultés auxquelles l'OMS est confrontée en raison de son modèle de financement actuel ont été rappelées, notamment les questions relatives aux coûts de transaction élevés, à la qualité des résultats de l'OMS, à la dotation en effectifs, ainsi qu'à l'intégrité et à l'indépendance des travaux de l'Organisation. Des échanges ont aussi eu lieu sur des idées de principes directeurs potentiels, relatifs notamment à la responsabilité des organes directeurs concernant la stratégie, les priorités programmatiques et le financement ; à l'égalité des voix de tous les États Membres ; à l'intégrité et à l'indépendance ; à des coûts de transaction d'un niveau limité ; et à la forte responsabilisation à l'égard des résultats et des ressources.

5. La D^{re} Matshidiso Moeti, Directrice régionale de l'OMS pour l'Afrique, s'est adressée au Groupe de travail et a mis l'accent sur l'impact que le financement durable aurait sur les pays africains, notamment le retour positif sur investissement. L'augmentation de la disponibilité de fonds souples dans la Région auraient de nombreux avantages, et une incidence directe sur la capacité de l'Organisation de cibler les efforts dans les pays où ils sont le plus nécessaires.

6. Les exposés des représentants du Comité consultatif indépendant d'experts de la surveillance, du GIPR et de la Directrice régionale de l'OMS pour l'Afrique ont donné lieu à un riche débat axé sur les questions techniques. En ce qui concerne les scénarios présentés par le Président du Comité consultatif indépendant d'experts de la surveillance, la nécessité de veiller au plein respect du barème des contributions de l'ONU a été soulignée. Il a été mentionné que les « poches de pauvreté » étaient la conséquence directe de l'insuffisance du financement durable et de la dépendance excessive à l'égard des contributions volontaires, qui seraient réduites si le financement durable augmentait.

7. Au cours du débat, le représentant du GIPR a expliqué que le choix des deux tiers comme proportion du budget de base à financer par les contributions fixées était fondé sur le principe d'une réforme majeure du financement de l'OMS et sur le principe selon lequel la majorité du financement de l'Organisation devait provenir des États Membres. Au cours du débat, il a été souligné que le principe d'un budget intégré pour l'OMS devait être maintenu et financé entièrement et durablement. Il a été précisé qu'une augmentation du financement durable entraînerait une réduction des coûts de transaction et contribuerait à des gains d'efficacité. La responsabilisation, la transparence et les fonctions d'appui dépendaient entièrement d'un financement durable, a-t-on suggéré, et l'un des retours sur investissement serait une OMS plus forte et plus responsable. Le Groupe de travail a mentionné les modèles de reconstitution adoptés avec succès par Gavi, l'Alliance du Vaccin, et le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, et a noté qu'un futur modèle de reconstitution des ressources de l'OMS devrait reposer sur les principes de souplesse et de viabilité à moyen et à long terme des contributions volontaires.

8. Le D^r Mike Ryan, Directeur exécutif du Programme OMS de gestion des situations d'urgence sanitaire, s'est adressé au Groupe de travail et a présenté les mécanismes de financement du Programme et certaines des difficultés rencontrées pour le financer. La dépendance accrue à l'égard des contributions à objet désigné a été abordée ainsi que le degré élevé d'exécution des opérations d'urgence dans le cadre du programme de base, qui était limité par l'absence de financement souple. Globalement, les modalités actuelles de financement du Programme OMS de gestion des situations d'urgence sanitaire sont une entrave à la réalisation du plein potentiel du Programme.

9. La D^{re} Mariângela Batista Galvão Simão, Sous-Directrice générale chargée de l'accès aux médicaments et aux produits de santé, s'est adressée au Groupe de travail et a décrit quelques-uns des avantages d'un financement durable pour les travaux techniques liés à l'accès aux médicaments et aux produits de santé. L'amélioration du financement durable permettrait au personnel technique de concentrer toute son attention sur ses activités techniques et d'utiliser au mieux ses compétences techniques hautement spécialisées, alors qu'il doit actuellement consacrer une partie importante de son temps à la collecte de fonds et à la gestion de centaines d'accords avec de petits donateurs. Il a été souligné qu'un financement durable favoriserait l'intégrité, l'impartialité et l'indépendance de l'Organisation.

10. Le Groupe de travail a ensuite orienté la discussion sur les avantages potentiels d'un financement durable, en accordant une attention particulière à la proposition du GIPR. De nombreux États Membres ont pris la parole pour mettre l'accent sur les avantages potentiels, tels que la

fidélisation d'un personnel talentueux grâce à la disponibilité de fonds prévisibles ; la garantie d'un meilleur équilibre entre les programmes et les bureaux régionaux ; la concurrence pour les fonds évitée entre les différents départements et niveaux de l'Organisation ; la possibilité pour le personnel technique de se consacrer entièrement à ses activités techniques ; et la réduction des coûts de transaction tant pour les États Membres que pour le Secrétariat. Globalement, un consensus s'est dégagé au sein du Groupe de travail sur le fait que l'augmentation du financement durable profiterait à tous.

11. Le Groupe de travail a porté son attention sur les défis potentiels escomptés dans le cadre de la mise en œuvre d'une proposition telle que celle recommandée par le GIPR. Il a été invité à examiner comment le Secrétariat pourrait, le cas échéant, apporter sa contribution pour que les États Membres parviennent à un accord sur une augmentation substantielle des contributions fixées, comme le recommandait le GIPR. À cet égard, le Groupe de travail a fait valoir la nécessité de comprendre comment l'augmentation des fonds serait allouée au sein de l'OMS et de préciser ce qui serait financé par le biais des contributions fixées par rapport au financement provenant d'un processus de reconstitution. La nécessité d'aider l'ensemble de l'OMS, y compris les bureaux régionaux et les bureaux de pays, à mettre l'accent sur l'impact au niveau des pays a été soulignée. Certains membres du Groupe de travail ont suggéré qu'une augmentation des contributions fixées pourrait être introduite progressivement et ont souligné la nécessité d'envisager une telle augmentation dans le contexte plus large des Nations Unies, tout en reconnaissant qu'une longue période de transition pourrait continuer de compromettre le financement durable de l'OMS. Certains États Membres ont estimé que l'ancrage des contributions fixées au produit intérieur brut n'était peut-être pas l'approche la plus appropriée, mais ont reconnu la nécessité de modérer toute nouvelle augmentation d'une manière qui tienne compte des conditions et des priorités économiques actuelles. Certains États Membres ont également indiqué que compte tenu de l'avancement des discussions budgétaires, une augmentation des contributions fixées en 2022 ne serait peut-être pas possible, et ils ont souligné les avantages de l'alignement sur les cycles budgétaires de l'OMS. Il a en outre été souligné qu'au nombre des difficultés figuraient les mécanismes de financement disponibles au niveau national ainsi que les obligations législatives des États Membres de faire rapport sur leurs contributions financières à l'OMS.

12. Le Groupe de travail a évoqué la nécessité pour le rapport final de rendre compte des questions de gouvernance qu'il convenait d'aborder, telles que la suppression de manière claire des priorités désormais obsolètes et une plus grande rigueur des règles budgétaires afin que les activités puissent être classées par ordre de priorité et ce classement modifié plus facilement en fonction des besoins. Il a également été suggéré de relier plus étroitement les processus budgétaires aux processus de gouvernance, en particulier l'examen et l'approbation des incidences financières pour toute la durée d'application des résolutions et décisions avant leur adoption, et l'élargissement des délibérations du Comité du programme, du budget et de l'administration du Conseil exécutif.

13. Le Groupe de travail a demandé davantage de précisions sur les fonctions essentielles et les éléments de base dont le besoin urgent de financement durable ferait consensus. Il convenait en outre d'examiner l'éventualité du risque de liquidité au cas où les États Membres ne pourraient pas payer, y compris en se référant aux risques de liquidité auxquels le Secrétariat est actuellement confronté. Certains États Membres ont indiqué qu'il serait utile d'établir une estimation en dollars des États-Unis des gains d'efficacité potentiels et des enseignements tirés de la pandémie ainsi que d'autres interventions sanitaires, y compris un cadre de responsabilisation avec des indicateurs de performance clés appropriés, en particulier en vue des discussions avec les ministères extérieurs au secteur de la santé (les ministères des finances par exemple) dont il faudrait solliciter la participation

sur l'idée d'une augmentation des contributions fixées. D'autres États Membres se sont déclarés préoccupés par l'absence d'incitation au financement officiel de l'aide au développement.

14. Le Groupe de travail a reconnu que la question du financement durable allait au-delà d'une simple augmentation des contributions fixées et que d'autres options et idées novatrices devaient être étudiées, dont l'une figurait parmi les recommandations du GIPR, à savoir le financement d'un tiers du budget par un dispositif de reconstitution. La nécessité de présenter clairement l'avantage comparatif de l'OMS par rapport aux autres acteurs de la santé mondiale a été soulignée.

15. Certains membres du Groupe de travail ont posé des questions au sujet d'un éventuel modèle de reconstitution des ressources pour l'OMS et des modalités de son fonctionnement dans la pratique. Certains États Membres se sont également interrogés sur l'attrait éventuel d'un tel modèle pour les donateurs compte tenu du mandat de l'OMS et de son vaste champ d'action (par rapport à Gavi et au Fonds mondial, où ces modèles ont été couronnés de succès). Toutefois, un large consensus s'est dégagé sur le fait que le modèle de reconstitution devrait être étudié plus avant de manière combinée avec l'augmentation du financement de base des contributions fixées, les États Membres notant que les reconstitutions devraient être axées sur les résultats et liées à ceux-ci.

16. M^{me} Jane Ellison, Directrice exécutive chargée des relations extérieures et de la gouvernance, s'est adressée au Groupe de travail et a souligné l'engagement du Secrétariat en faveur de la responsabilisation et de la transparence, des domaines d'investissement clés au cours des dernières années. Elle a cité, à titre d'exemple, la refonte complète du processus du budget programme pour qu'il soit ascendant et axé sur les produits ; un cadre de résultats entièrement nouveau, élaboré en étroite collaboration avec les États Membres ; et des bilans réguliers de l'exécution pour aider à atteindre les objectifs. En outre, le portail novateur du budget programme de l'OMS fournit des détails précis, avec des mises à jour trimestrielles du budget de l'Organisation, des progrès du financement et de la mise en œuvre, et des examens programmatiques détaillés chaque année. Une approche entièrement nouvelle a en outre été adoptée pour l'établissement des rapports aux organes directeurs, moyennant des rapports sur les résultats remaniés soulignant l'impact au niveau des pays.

17. En outre, l'utilisation du tableau de bord prospectif, qui a été élaboré en collaboration avec les États Membres, a permis d'évaluer les résultats du Secrétariat. L'argumentaire du triple milliard est une autre initiative nouvelle qui a vu le jour à la suite des commentaires transmis par les États Membres sur la nécessité de rendre compte de manière plus globale. Dans l'ensemble, il a été souligné que l'Organisation prenait très au sérieux son engagement en faveur de la responsabilisation et de la transparence et restait disposée à mieux comprendre les éléments supplémentaires qui seraient appréciés par les États Membres. En ce qui concerne la gouvernance, l'OMS a su tirer force de son statut d'organisation constituée d'États Membres et elle s'avère la plus inclusive si l'on examine le panorama de la santé mondiale. En conséquence, une OMS plus forte signifierait une voix plus forte pour tous les pays et le renforcement de la responsabilité et de la transparence ne ferait qu'aller en ce sens.

18. Le Groupe de travail a ensuite été invité à se poser quatre questions : i) Les États Membres partageaient-ils l'avis selon lequel au moins 50 % du budget programme devrait être financé par les contributions fixées afin de garantir l'intégrité de l'OMS et de préserver son indépendance ? ii) Les États Membres partageaient-ils l'avis du GIPR selon lequel les contributions souples à objet non désigné devraient financer intégralement l'ensemble du budget programme de base ? iii) Si les États Membres convenaient d'une augmentation des contributions fixées, à partir de quand une telle augmentation prendrait-elle effet ? et iv) Les États Membres acceptaient-ils d'étudier le modèle de

reconstitution en tant que type de mécanisme de financement (qui inclurait les États Membres et les acteurs non étatiques) pour couvrir la partie restante du budget programme de base ?

19. Les quatre questions ont suscité un débat animé et de nombreux membres du Groupe de travail ont pris la parole pour faire part de leurs premières réactions, notant que des consultations plus approfondies au sein des gouvernements nationaux seraient nécessaires avant que des réponses définitives puissent être données. Toutefois, il ressortait clairement des interventions de nombreuses délégations que, pour elles, le maintien du modèle de financement actuel de l'OMS n'était pas une conclusion acceptable pour le Groupe de travail.

20. Le Groupe de travail s'est montré largement favorable à un financement durable du budget programme de base de l'OMS. De nombreux États Membres se sont prononcés en faveur d'un financement souple de l'ensemble du budget programme de base ou des fonctions essentielles telles qu'elles sont définies par ailleurs, par principe, à un moment donné à l'avenir. De nombreux États Membres se sont également déclarés favorables à une augmentation des contributions fixées mais ont noté qu'une série d'options concernant le pourcentage global pourraient être proposées pour examen. Les États Membres ont noté que toute augmentation devrait être mise en œuvre progressivement au fil du temps et que de nouvelles consultations seraient nécessaires pour étudier pleinement les possibilités à cet égard. Certains États Membres ont reconnu que la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) entraînait de graves contraintes budgétaires et ont rappelé la nécessité pour l'OMS de travailler avec les ressources dont elle disposait et le niveau actuel de financement.

21. Le Groupe de travail a manifesté un large soutien à l'idée d'étudier plus avant quelle forme pourrait prendre un modèle de reconstitution des ressources pour l'OMS, comme le proposait le GIPR, afin de s'assurer que les donateurs seraient disposés à fournir des contributions par l'intermédiaire d'une telle plateforme et qu'aucun des principaux donateurs ne serait perdu si un tel modèle était introduit, et d'examiner d'autres questions essentielles telles que les parties des activités de l'OMS qui seraient mieux financées par un tel modèle. Toutefois, certains États Membres ont fait part de leurs doutes quant à la viabilité d'un modèle de reconstitution des ressources pour l'OMS, tout en restant ouverts à de nouvelles discussions sur ce point. À cet égard, le Groupe de travail a reconnu qu'il convenait de consulter les principaux donateurs non étatiques sur un modèle de reconstitution.

22. De nombreux membres du Groupe de travail ont également évoqué à nouveau les questions de transparence et de responsabilisation et ont exprimé leur gratitude au Secrétariat pour les diverses initiatives visant à progresser dans ces domaines. Il a été reconnu que ces efforts contribuent à la capacité des États Membres de s'orienter vers un financement plus souple pour l'OMS. Toutefois, pour améliorer encore la responsabilisation et la transparence, il a été réaffirmé que le Conseil exécutif devrait être consulté sur les initiatives envisagées par le Secrétariat et qu'il faudrait tenir dûment compte de leur coût et du financement proposé.

23. Le Groupe de travail a largement convenu que plusieurs questions de gouvernance soulevées au cours des délibérations devraient être prises en compte dans ses recommandations futures. Dans ce contexte ont notamment été évoquées les questions relatives à l'approbation des incidences financières pour toute la durée d'application des résolutions et des décisions avant leur adoption, ainsi que les processus d'examen et d'approbation du budget, y compris la redéfinition des priorités. Il a également été proposé d'organiser des réunions supplémentaires à l'intention des organes directeurs (par exemple, une réunion supplémentaire spécifique du Comité du programme, du budget

et de l'administration) pour examiner les questions budgétaires, étant donné que des débats de fond s'imposaient pour permettre un retour d'information et des orientations sur ces questions.

24. En réponse aux demandes formulées par les États Membres lors d'une précédente réunion du Groupe de travail, le Secrétariat a présenté les détails d'une approche 2b révisée, qui consistait à définir les fonctions essentielles selon leur teneur ou leur finalité. L'approche 2b révisée incluait un appui aux pays dans tous les domaines techniques, les maladies non transmissibles et les déterminants sociaux de la santé. Le Secrétariat a expliqué les détails techniques de haut niveau de l'approche 2b et a présenté les coûts des divers éléments. Les membres du Groupe de travail ont été invités à consulter le tableau joint pour approfondir tous les détails connexes.

25. De nombreux membres du Groupe de travail ont accueilli avec satisfaction les informations d'un grand niveau de précision concernant l'approche 2b, notant que davantage de temps serait nécessaire pour en étudier tous les détails. Le Secrétariat a proposé une séance de travail pratique et informelle pour passer en revue les informations avec les membres du groupe de travail intéressés afin de bien en comprendre les détails. Des éclaircissements ont été apportés sur ce que l'on entendait par appui aux pays, par référence aux définitions fournies dans le treizième programme général de travail¹ et le budget programme 2020-2021 pour chaque produit. Il a été proposé de superposer la carte des « points sensibles » à l'approche 2b afin d'orienter l'allocation des ressources et de parvenir à un financement équitable de toutes les fonctions.

26. Le Groupe de travail a approuvé une proposition prévoyant que le Secrétariat organise des séances de travail « approfondies », structurées de manière à tenir compte de différents fuseaux horaires, afin de fournir des explications supplémentaires sur l'approche 2b.

27. Le Groupe de travail est convenu de transmettre les cinq questions suivantes aux États Membres pour examen lors des comités régionaux :

- a) les États Membres partagent-ils l'avis selon lequel le segment de base du budget programme de l'OMS devrait être financé à 50 % au moins par les contributions fixées afin de garantir l'intégrité et de préserver l'indépendance de l'OMS ?
- b) les États Membres partagent-ils l'avis du GIPR selon lequel l'ensemble du budget de base devrait être entièrement financé par des contributions souples à objet non désigné ?
- c) les États Membres appuieraient-ils la Soixante-Quatrième Assemblée mondiale de la Santé pour qu'elle convienne de la voie à suivre pour l'augmentation des contributions fixées et adopte un calendrier de mise en œuvre progressive ?
- d) les États Membres acceptent-ils d'étudier la recommandation du GIPR concernant un modèle de reconstitution pour que la partie restante du segment de base du budget programme soit couverte, à la fois par les États Membres et les acteurs non étatiques ?
- e) quels sont les meilleures pratiques et les enseignements tirés de l'expérience en matière d'établissement des priorités dans les Régions ?

28. Le Groupe de travail a conclu son débat de fond et a indiqué qu'il se réunirait à nouveau plus tard en 2021 pour discuter des résultats des séances de travail approfondies et des commentaires transmis par les comités régionaux.

¹ <https://www.who.int/about/what-we-do/thirteenth-general-programme-of-work-2019--2023> (consulté le 30 juin 2021).