



**Organisation
mondiale de la Santé**

BUREAU RÉGIONAL DE L'

Afrique

AFR/RC60/18

25 juin 2010

COMITÉ RÉGIONAL DE L'AFRIQUE

ORIGINAL : ANGLAIS

Soixantième session

Malabo, Guinée équatoriale, 30 août – 3 septembre 2010

Point 11 de l'ordre du jour provisoire

LE FINANCEMENT FUTUR DE L'OMS

Note à l'attention des sessions des Comités régionaux de 2010

1. En janvier 2010, le Directeur régional a organisé une consultation informelle sur le financement futur de l'OMS. Il a été convenu qu'un rapport formel sur les questions soulevées lors de la consultation soit présenté par le Secrétariat au Conseil exécutif en janvier 2011. Ce rapport sera enrichi par les points de vue des États Membres, à recueillir dans le cadre d'une consultation organisée sur le web et des discussions des sessions des Comités régionaux de 2010.
2. Le document fournit un cadre pour les discussions sur les enjeux et questions ci-après : a) activités essentielles de l'OMS; b) santé et développement; c) partenariats; d) appui de l'OMS aux pays; e) collaboration technique; f) répercussions pour la gouvernance de l'OMS; g) définition des priorités et communication; h) répercussions sur le financement : pas plus, mais mieux.
3. Le document est soumis au Comité régional, pour discussions et observations.

SOMMAIRE

Paragraphe

CONTEXTE	1 – 3
ACTIVITÉS ESSENTIELLES DE L’OMS	4 – 7
SANTÉ ET DÉVELOPPEMENT.....	8 – 11
PARTENARIATS.....	12 – 15
APPUI DE L’OMS AUX PAYS	16 – 18
COLLABORATION TECHNIQUE.....	19 – 21
RÉPERCUSSIONS POUR LA GOUVERNANCE DE L’OMS.....	22 – 24
DÉFINITION DES PRIORITÉS ET COMMUNICATION	25 – 26
RÉPERCUSSIONS SUR LE FINANCEMENT : PAS PLUS, MAIS MIEUX	27 - 30

CONTEXTE

1. En janvier 2010, le Directeur général a organisé une consultation informelle sur le financement futur de l'OMS. Cette consultation ne visait pas à aboutir à des décisions. Elle marquait plutôt l'amorce d'un dialogue stratégique qui allait permettre de recenser les questions essentielles concernant l'action de l'OMS aux niveaux mondial et régional et au niveau des pays; de prendre acte des divergences d'opinion, le cas échéant ; et de tracer la voie à suivre pour porter formellement le débat devant les Organes directeurs de l'OMS. Pendant deux jours, les participants ont fait le point sur l'évolution du contexte dans lequel est menée l'action sanitaire mondiale, notant que les acteurs sont de plus en plus nombreux, qu'il s'ensuit un risque de morcellement et de répétition inutile des efforts, que des besoins concurrents exercent une pression croissante sur les ressources de l'OMS, et que les approches actuelles du financement de l'OMS influent de diverses façons sur la définition des priorités.

2. Il a été proposé qu'un rapport formel sur les questions soulevées lors de la consultation soit présenté par le Secrétariat au Conseil exécutif en janvier 2011. Ce rapport sera enrichi par les points de vue des États Membres, à recueillir dans le cadre d'une consultation organisée sur le web et des discussions des sessions des Comités régionaux de 2010¹.

3. La présente note destinée aux Comités régionaux fournit un cadre pour les discussions au cours des sessions des Comités régionaux de 2010. Les enjeux et questions ci-après sont basés sur la consultation initiale, les premières réponses au questionnaire de la consultation sur le web, et les discussions informelles tenues avec les États Membres lors de la Soixante-Troisième Assemblée mondiale de la Santé et de la 126^{ème} session du Conseil exécutif.

ACTIVITES ESSENTIELLES DE L'OMS

4. Les questions relatives au financement de l'OMS ne peuvent pas être traitées sans aborder au préalable les priorités et la nature évolutive des activités essentielles de l'OMS. Lors de la consultation initiale, les activités d'élaboration de normes et de critères ont été généralement considérées comme une activité essentielle, centrale pour pérenniser le rôle de l'OMS en tant qu'autorité technique pour les questions de santé. De même, il y a eu un consensus sur le rôle de l'OMS concernant la surveillance des menaces internationales pour la santé et la riposte à ces menaces. Par contre, il y a eu des divergences de vues plus nombreuses pour ce qui est des autres aspects des activités essentielles de l'OMS.

5. Il y a différentes approches pour la façon de définir les priorités en matière de santé dans le monde et, par là même, les limites de l'action de l'OMS. Des questions se posent au sujet du rôle de l'OMS en ce qui concerne les déterminants sociaux de la santé, et les liens entre la santé et les autres domaines de la politique mondiale et nationale tels que le commerce, la sécurité, la propriété intellectuelle, l'environnement, l'économie, l'éducation, les droits de l'homme et les affaires étrangères.

¹ La consultation sur le web a commencé en avril 2010 et se poursuivra jusqu'à ce que le document à présenter à la 127^{ème} session du Conseil exécutif soit préparé. Le rapport intégral de la réunion et le questionnaire utilisé pour la consultation sur le web sont disponibles à l'adresse électronique suivante : http://www.who.int/dg/future_financing/fr/index.html

Bien que la santé soit incontestablement au centre du développement humain, bon nombre de déterminants sociaux, économiques et environnementaux de la mauvaise santé se trouvent en dehors du champ de compétence habituel du secteur de la santé. Quelles devraient être l'ampleur et la nature de la participation de l'OMS à l'action sur les déterminants de la santé au sens large ?

6. La négociation des traités et accords internationaux tels que la Convention Cadre pour la lutte antitabac; le Règlement sanitaire international ; la Stratégie et le Plan d'action mondiaux pour la santé publique, l'innovation et la propriété intellectuelle ; et le Code de conduite pour le recrutement des agents de santé, ont une grande influence sur la santé publique mondiale. Il est patent que l'OMS est de plus en plus invitée à faciliter les négociations intergouvernementales sur la fixation des règles et la répartition des responsabilités et des engagements. Compte tenu du caractère sensible des questions abordées, les négociations peuvent nécessiter du temps et des ressources, et il peut se révéler difficile de parvenir à un accord.

Quelles sont les implications pour l'OMS en ce qui concerne la détermination des effectifs, la combinaison des compétences et la façon de travailler, au cas où cette tendance persiste ?

7. Face à des crises de plus en plus nombreuses, qui ont des répercussions sur la santé, le consensus général est que l'OMS devrait continuer à s'engager dans l'action humanitaire. Le rôle de l'OMS dans la coordination du Groupe de responsabilité sectorielle Santé dans des situations d'urgence déclarées est généralement accepté, mais il peut être renforcé. Il y a également le point de vue selon lequel l'OMS devrait jouer le rôle de conscience sanitaire mondiale qui appelle l'attention des dirigeants politiques et des populations sur les principaux facteurs qui contribuent à la santé ou à la maladie, y compris l'impact des conflits.

Quel est l'avantage comparatif de l'OMS dans le domaine de l'action humanitaire, au regard du rôle des autres organisations internationales et non gouvernementales ? Comment accroître l'efficacité de l'action de l'OMS dans ce domaine ?

SANTÉ ET DÉVELOPPEMENT

8. Dans les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire, les gouvernements s'efforcent d'améliorer les résultats sur le plan sanitaire au moyen de ressources limitées. Ils sont souvent confrontés à une multiplication des partenaires qui se disputent les ressources, apportent des avis divergents et infléchissent la fixation des priorités dans des sens différents. Pour ce qui est de la sécurité sanitaire et de l'action humanitaire, les mécanismes de gouvernance ou de coordination sont raisonnablement bien établis. Tel n'est pas le cas dans le domaine plus encombré de la santé et du développement.

9. C'est aussi dans le domaine d'action de l'OMS que les vues des États Membres divergent le plus. Certains États Membres demandent instamment à l'OMS de se retirer complètement du secteur du développement et de concentrer ses efforts sur ses fonctions de normalisation. D'autres proposent que l'OMS se positionne comme un acteur parmi d'autres, sur la base d'une compréhension claire des avantages comparatifs respectifs. D'autres encore insistent pour que l'OMS joue plus fermement son rôle de coordination des autres acteurs et contribue ainsi à réduire la fragmentation croissante.

10. Les ressources internationales pour la santé ont substantiellement augmenté, mais au prix d'une plus grande fragmentation. Les incitations qui déterminent la structure et le fonctionnement du système international favorisent trop souvent les initiatives à forte visibilité et axées sur des problèmes particuliers. Les organismes de coordination ont tendance à outrepasser leur mandat et à entrer en concurrence pour des fonds avec ceux-là mêmes qu'ils sont censés coordonner. Les petits secrétariats ont tendance à grandir et à connaître une évolution de leurs mandats en conséquence. Le résultat net est que les pays qui ont le plus besoin d'un appui extérieur sont souvent ceux qui supportent la majeure partie des coûts de transaction dans la gestion d'un réseau varié de partenaires.

11. S'il est nécessaire et urgent d'améliorer la coordination au niveau mondial, cela ne sera pas suffisant si des politiques, stratégies et plans nationaux ne sont pas élaborés pour servir de base pour l'alignement de l'appui des partenaires (voir section 4 ci-dessous).

Quels devraient être les objectifs de l'OMS en ce qui concerne la gouvernance de la santé et du développement au niveau mondial ou régional, et comment atteindre au mieux ces objectifs?

PARTENARIATS

12. Au niveau mondial, il convient d'établir une distinction entre les partenariats qui ont été noués principalement pour mobiliser des fonds à des fins particulières. Dans ce cas se pose la question de la définition des rôles : faire en sorte que les normes et les protocoles préparés par l'OMS soient utilisés lors de l'élaboration et de l'exécution des projets, et que les organisations de financement résistent à la tentation d'établir des capacités normatives concurrentes.

Comment l'OMS doit-elle chercher à parvenir à une division du travail claire, sur la base de son avantage comparatif, dans le financement de partenariats tels que la GAVI et le Fonds mondial?

13. Le rôle des partenariats mondiaux qui considèrent qu'ils ont principalement un rôle de plaidoyer et/ou de coordination est plus controversé. D'aucuns estiment que ces partenariats risquent de faire double emploi avec le rôle de rassemblement et de coordination de l'OMS, et que certains intérêts, en termes de ressources humaines et financières, peuvent saper les capacités de l'Organisation qui héberge ces partenariats. D'autres soutiennent fermement que certaines questions liées à l'action sanitaire mondiale appellent une réponse à la fois rapide et ciblée, qui engage, sur un pied d'égalité, les partenaires qui ne font pas nécessairement partie des partenaires habituels de l'OMS.

Quels sont les avantages et/ou les inconvénients potentiels des partenariats hébergés par l'OMS? Comment ces partenariats peuvent-ils évoluer à l'avenir?

14. Le partenaire naturel de l'OMS au niveau des pays est certes le ministère de la santé, mais il est nécessaire d'associer d'autres ministères (en particulier ceux des finances et des affaires étrangères) et de déployer des efforts plus soutenus pour constituer un réseau plus large avec les acteurs qui infléchissent la politique sanitaire nationale aux niveaux des instances gouvernementales centrales ou locales, des parlements, de la société civile ou du secteur privé.

15. Il est démontré que l'approche fondée sur l'unité d'action des organismes du système des Nations Unies peut avoir des résultats positifs. L'OMS a été instamment invitée à poursuivre ses efforts dans ce sens, en acceptant l'autorité d'autres instances lorsque cela se justifie et en sollicitant activement un rôle directeur là où elle peut apporter une valeur ajoutée. Toutefois, estimant que les avantages de l'action unitaire au sein d'une équipe pays intégrée des Nations Unies sont loin d'être garantis, certains préféreraient que l'OMS revienne à une situation où les institutions spécialisées se contentent de traiter avec leurs propres homologues naturels au niveau des pays.

Comment l'OMS peut-elle promouvoir efficacement les partenariats au niveau des pays, tout en restant la principale source d'appui pour le ministère de la santé et en jouant un rôle actif au sein de l'équipe pays des Nations Unies et du réseau plus large des partenaires au développement?

APPUI DE L'OMS AUX PAYS

16. En tant qu'organisation composée d'États Membres, l'OMS devrait être d'une valeur démontrable pour *tous* les pays, et son appui devrait être adapté à leurs besoins et contextes particuliers. Dans certains pays, l'appui est fourni par le biais d'une présence physique et d'un bureau de pays de l'OMS, mais ce n'est pas le cas dans d'autres pays.

Quels sont les critères à utiliser pour un bon appariement entre le niveau de l'appui de l'OMS et les besoins des pays en matière de développement ? Comment garantir un appui efficace dans les États Membres où il n'existe pas un bureau de l'OMS ? Comment vendre aux pays concernés l'idée de se passer progressivement d'un bureau de pays de l'OMS?

17. Des politiques et stratégies nationales solides, élaborées par les autorités nationales et relevant de celles-ci, sont le point de départ de l'harmonisation et de l'alignement. Dans les pays où l'OMS est physiquement présente au même titre que de nombreux autres partenaires au développement, son rôle primordial n'est pas un rôle de coordination, mais de *facilitation*. Conformément à la Déclaration de Paris et au Programme d'action d'Accra, la responsabilité de l'élaboration des politiques, des stratégies et des plans incombe aux pays². Le rôle de l'OMS consiste en premier lieu à aider les autorités nationales pour qu'elles s'attachent à coordonner les partenaires au développement et qu'elles assurent leur alignement sur les priorités nationales. Il consiste en deuxième lieu à améliorer la qualité des stratégies nationales et non à faire office d'arbitre pour en déterminer le contenu.

Dans les pays où sont présents de nombreux partenaires au développement, comment l'OMS peut-elle accroître son efficacité dans l'appui aux autorités nationales qui s'efforcent de coordonner les partenaires au développement?

18. Malgré l'existence de codes de pratiques et de protocoles d'accord censés orienter les activités, les partenaires restent assez indisciplinés. Les incitations offertes au personnel des partenaires au développement, y compris l'OMS, doivent être conformes aux principes de la Déclaration de Paris pour marquer réellement la différence.

² Plusieurs Comité régionaux tiendront des discussions distinctes, mais liées, sur le rôle de l'OMS dans le secteur du développement et dans la mise en œuvre des politiques, des stratégies et des plans nationaux.

Que doit faire l'OMS elle-même pour se conformer aux objectifs de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra?

COLLABORATION TECHNIQUE

19. La collaboration technique et l'appui aux pays ont été et demeurent l'une des fonctions essentielles de l'OMS, depuis la Constitution jusqu'au Plan stratégique à moyen terme (2008-2013). L'OMS devrait donc être interpellée par le fait que la consultation a mentionné que c'était le domaine dans lequel son efficacité demandait le plus à être améliorée.

Dans quels domaines de l'appui technique fourni par l'OMS son efficacité demande-t-elle le plus à être améliorée et comment procéder à cette fin?

20. Il a aussi été suggéré que l'OMS concentre son appui technique à un niveau plus stratégique et en amont, ce qui pourrait exiger des profils de compétences différents au sein du personnel des bureaux de pays, en particulier des équipes plus réduites, mais possédant un plus large éventail de compétences ; il serait également difficile de mesurer les résultats d'un tel appui.

21. La demande d'appui technique a considérablement augmenté, du fait des projets que les pays ont élaborés en vue de les soumettre aux initiatives sanitaires mondiales. Certains ont ainsi suggéré que des approches entièrement nouvelles de la coopération technique seraient nécessaires. Plutôt que de se considérer principalement comme un fournisseur d'appui technique, et donc comme un participant actif à l'élaboration et à l'exécution des projets, l'OMS devrait envisager de jouer le rôle d'«intermédiaire», en aidant les autorités nationales à contacter les personnes et les institutions les plus compétentes, en garantissant la qualité des services offerts, et en développant les capacités requises au sein des gouvernements pour qu'ils puissent gérer eux-mêmes le processus.

L'OMS devrait-elle mettre un plus grand accent sur les nouvelles approches de la coopération technique, par exemple en se comportant moins comme fournisseur et plus comme intermédiaire, en organisant l'échange d'expériences entre pays, et/ou en facilitant la collaboration sud-sud?

RÉPERCUSSIONS POUR LA GOUVERNANCE DE L'OMS

22. Lors de la consultation informelle de janvier 2010, un large consensus s'est dégagé quant à la nécessité d'aborder les problèmes soulevés de façon volontariste et avec l'intention réelle de changer la donne, tout en évitant d'avoir à modifier la Constitution de l'OMS.

23. La consultation est également convenue que les États nations ne sont pas les seuls acteurs, ni même les acteurs les plus influents dans l'élaboration de la politique sanitaire mondiale : un plus large éventail d'acteurs ont maintenant un rôle à jouer, y compris les organisations de la société civile, les fondations philanthropiques, les associations de patients, les sociétés privées, les associations commerciales, et bien d'autres acteurs encore.

24. Compte tenu du rôle dominant joué de plus en plus par les fondations philanthropiques et les partenariats public-privé, les États nations ne sont pas non plus les seuls principaux financiers de l'OMS.

La gouvernance de l'OMS ne devrait-elle pas refléter cette réalité et associer davantage les autres acteurs, notamment la société civile et le secteur privé ? Dans l'affirmative, quelle serait la meilleure façon de procéder ?

DÉFINITION DES PRIORITÉS ET COMMUNICATION

25. À la base de toutes les analyses effectuées jusqu'à présent se trouve la question de la façon de définir les priorités de l'OMS. Cette question est d'une acuité particulière à un moment caractérisé par la rareté des ressources et l'impérieuse nécessité d'une consolidation. Les questions qui se posent ensuite portent sur les *outils* à utiliser pour définir les priorités ; la mesure dans laquelle les priorités répondent aux besoins des pays (et la façon de déterminer ces besoins) ; et le cadre sur la base duquel s'opèrent les choix stratégiques (entre les objectifs stratégiques ; entre le Siège, les régions et les pays; entre les fonctions normatives et la collaboration technique ; et entre les différents domaines tels que l'action humanitaire, la santé et le développement, la sécurité sanitaire, etc.).

*Compte tenu des demandes concurrentes soumises à l'Organisation, quels sont les critères et/ou les mécanismes à utiliser pour définir les priorités **globales** ? Dans quels domaines le rôle de l'OMS est-il indispensable et non complémentaire à celui des autres acteurs ?*

26. La santé demeure politiquement une question de premier plan au niveau mondial et une préoccupation nationale, tant dans les pays développés que dans les pays en développement. Toutefois, quelles que soient les priorités définies pour l'OMS, sa valeur de marque et son capital social sont d'un niveau élevé, et la confiance à l'égard de l'Organisation constitue l'un de ses principaux atouts. Ceci étant, il y a un besoin constant de convaincre les parlements et leurs membres de la valeur de l'OMS, aussi bien en termes de résultats qu'en termes d'optimisation des ressources. Des stratégies de communication appropriées avec le public, en particulier dans les pays donateurs, ajoutées à une performance satisfaisante au niveau des pays, sont la clé pour influencer la prise de décisions.

Comment l'OMS peut-elle améliorer la communication sur la pertinence et l'impact de son action avec un plus large public, y compris en démontrant de façon convaincante comment elle apporte une valeur ajoutée aux budgets de développement des pays donateurs ?

RÉPERCUSSIONS SUR LE FINANCEMENT : PAS PLUS, MAIS MIEUX

27. La façon dont l'OMS est financée détermine largement son efficacité et, partant, son approche en matière de définition des priorités. Les difficultés inhérentes à la situation actuelle, où les contributions des États Membres constituent moins de 20 % des recettes et où les contributions volontaires sont dans une large mesure réservées à des fins particulières, sont reconnues. Compte tenu de cette répartition des recettes, il est difficile de mieux faire concorder les ressources et les priorités convenues, bien que cela soit crucial, tout comme il est peu probable que les contributions des États Membres reviennent aux niveaux qu'elles atteignaient par le passé. De nouvelles approches s'imposent donc.

28. Pour redresser la situation actuelle, des changements sont nécessaires tant de la part des donateurs que de la part du Secrétariat. Du point de vue des donateurs, le facteur essentiel est la prévisibilité qui facilite une planification réaliste et fournit la sécurité requise pour la réforme de la gestion. En outre, il importe d'éviter les situations où, parce que les donateurs insistent sur le maintien de taux de dépenses d'appui aux projets artificiellement faibles, les contributions des États Membres servent finalement à subventionner le déficit. Les contributions doivent donc être basées sur le principe du recouvrement intégral des coûts.

Que peuvent faire de plus les donateurs pour accroître la prévisibilité et la flexibilité du financement de l'OMS?

29. Des changements sont aussi nécessaires au niveau du Secrétariat. Pour amener les donateurs à fournir un financement plus substantiel et plus flexible, il faudra nécessairement clarifier davantage l'objet, resserrer les priorités, accroître l'efficacité, promouvoir l'excellence dans l'acheminement de l'aide, présenter les rapports en temps voulu, et renforcer les capacités à communiquer efficacement sur les modalités et les domaines de réalisation des résultats.

Que peut faire le Secrétariat pour faciliter la fourniture de fonds par les donateurs d'une façon qui garantisse un meilleur alignement sur les priorités convenues?

30. En plus de maximiser l'utilisation des ressources financières disponibles et d'accroître l'efficacité dans l'utilisation des fonds, l'OMS a également été instamment invitée à faire preuve d'innovation, aussi bien en termes d'élargissement du réseau actuel de donateurs, qu'en termes d'exploration de nouveaux processus de mobilisation des ressources pour aider à accroître la flexibilité et la prévisibilité.

Comment l'OMS pourrait-elle explorer efficacement de nouveaux processus de mobilisation des ressources et de nouvelles sources de fonds?