



ORGANISATION PANAMÉRICAINNE DE LA SANTÉ
ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ



134^e SESSION DU COMITÉ EXÉCUTIF

Washington, D.C., EUA, 21-25 juin 2004

Point 4.1 de l'ordre du jour provisoire

CE134/9 (Fr.)

26 mai 2004

ORIGINAL : ANGLAIS

RAPPORT DE SITUATION DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE RÉGIONALE

La Politique budget-programme régionale de l'OPS a été examinée pour la dernière fois par le Sous-comité sur la planification et la programmation (SPP) en l'an 2000. Un groupe de travail, composé de représentants des pays et de personnel du Secrétariat, a été créé à cette date et son rapport préliminaire soumis au SPP a identifié des principes qui devaient guider le processus d'élaboration de la politique.

Tout en endossant ces principes et en fournissant des conseils supplémentaires pour la conduite des travaux dans ce domaine, le Sous-comité a recommandé qu'il serait mieux approprié de formuler une nouvelle politique budget-programme une fois que les nouvelles orientations stratégiques et programmatiques quadriennales auraient été discutées. Par la suite, en 2002, la Conférence sanitaire panaméricaine a approuvé le Plan stratégique pour le Bureau sanitaire panaméricain couvrant la période 2003-2007.

Pendant la dernière réunion du Conseil directeur, le Directeur a annoncé la création d'un groupe consultatif qui serait composé d'experts des États Membres dans les domaines de la planification, de la programmation et de la budgétisation, ainsi que de membres du personnel du Secrétariat afin d'émettre des recommandations pour la formulation d'une politique budget-programme pour l'OPS/OMS. Le Groupe consultatif sur la politique budget-programme régionale de l'OPS a été convoqué avant la 38^e session du SPP, en mars 2004, et une seconde réunion a été fixée pour la mi-mai 2004.

Le présent document prend compte des discussions qui se sont déroulées pendant la première réunion avec le Groupe consultatif, ainsi que des commentaires et conseils reçus pendant la 38^e session du SPP. Suite à la deuxième réunion avec le Groupe consultatif, un projet de proposition de Politique budget-programme régionale est en cours d'élaboration et sera rendu disponible à temps pour être soumis à l'examen de la 134^e session du Comité exécutif qui aura lieu en juin 2004.

Présentation générale

1. La nécessité d'examiner la Politique budget-programme régionale de l'OPS a été soulignée dernièrement lors des discussions du Conseil directeur sur le budget des programmes pour 2004-2005, qui ont eu lieu en septembre 2003. A cette époque, le Conseil a reconnu le besoin de mettre à jour la politique budget-programme régionale de l'OPS, pour définir des critères d'allocation des ressources entre les pays prenant en compte leurs besoins. De plus, certains Pays Membres ont exprimé la volonté de mettre les ressources actuellement attribuées aux programmes de leur pays à la disposition de pays ayant de plus grands besoins. Lors de cette réunion, le Directeur a informé les États Membres que les travaux sur la politique budgétaire régionale étaient prévus pour début 2004.
2. En outre, à l'appui de cette approche basée sur les besoins des pays et des efforts pour accroître la présence nationale de l'OMS, l'Organisation envisage de transférer des ressources et de décentraliser ses activités aux niveaux régional et national. Le Directeur général de l'OMS a indiqué que le pourcentage du budget affecté aux Régions et aux pays passerait progressivement de 66% pour l'exercice 2002-2003 à 70% pour l'exercice 2004-2005, 75% pour l'exercice 2006-2007 et 80% pour l'exercice 2008-2009. Cette progression devrait augmenter les fonds de l'OMS mis à la disposition des programmes des pays des Amériques.
3. La Cinquante-septième Assemblée mondiale de la Santé a adopté la décision de mettre fin à l'application de la Résolution 51.31, approuvée en mai 1998, qui s'était traduite par une réduction de l'allocation des fonds de l'OMS à la Région des Amériques de plus de US\$ 10 millions sur une période de six ans et a demandé au Secrétariat de soumettre à la 115^e session du Conseil exécutif un cadre d'orientation pour l'allocation des ressources du Budget-programme mondial pour 2006-2007, y compris les critères de détermination des allocations du budget permanent.
4. Étant donné l'importance accordée par l'OPS/OMS à la réalisation des Buts de développement du Millénaire ayant trait à la santé qui portent sur les besoins des pays et l'identification de cinq pays prioritaires dans le Plan stratégique – Bolivie, Guyane, Haïti, Honduras et Nicaragua, il est primordial d'examiner à nouveau les critères appliqués pour la répartition du budget permanent de l'OPS entre les niveaux fonctionnels, les domaines de travail et les pays.
5. Compte tenu de tous les développements mentionnés ci-dessus aux niveaux régional et mondial, il s'impose donc de réviser et de mettre à jour la politique budget-programme régionale de l'OPS.

Récapitulatif de la Politique budgétaire régionale actuelle

6. La politique budget-programme actuelle de l'Organisation panaméricaine de la Santé a été adoptée par le Conseil directeur en 1985. Elle comprend des critères de répartition des fonds entre les pays qui reposent sur les réalisations de ces pays pour assumer les mandats collectifs adoptés par les organes délibérants, ainsi que des indicateurs, tels que la mortalité infantile, la taille de la population et les niveaux précédents de coopération technique. Cette politique fournit aussi des principes directeurs pour l'élaboration du budget programme et la répartition des ressources entre les programmes régionaux et nationaux.

7. La politique définit le soutien aux programmes pays en tant que priorité fondamentale de l'Organisation et fixe un minimum de 35% qui doit être alloué à ces programmes. Les fonds destinés aux programmes régionaux doivent servir à soutenir les objectifs des programmes-pays et la réalisation des mandats collectifs de l'Organisation.

8. La politique budgétaire actuelle permet aussi de fournir des conseils sur la mobilisation et l'utilisation des fonds extra-budgétaires et de soutenir la coopération technique entre les pays (CTP). La politique encourage le recours à des mécanismes administratifs souples et novateurs pour maximiser les ressources.

Contexte de l'élaboration d'une Nouvelle Politique budget-programme régionale

9. Le budget programme de l'OPS est l'instrument qui permet d'accomplir la mission et les orientations et priorités stratégiques de l'Organisation. Il doit prendre en compte les valeurs de l'Organisation et également répondre aux contextes changeants dans lesquels la coopération technique est formulée et mise en œuvre. De grands facteurs externes et internes à l'environnement affectent la part du budget et modèlent les politiques qui orientent les allocations budgétaires. Parmi les questions à prendre en compte il convient de citer :

- Les Buts de développement du Millénaire sont désormais les buts de développement communs que les pays s'efforcent d'atteindre. Certains de ces buts sont spécifiques à la santé alors que d'autres concernent des domaines auxquels la santé doit contribuer. Il sera important de déterminer s'il existe certaines questions connexes qui devraient être prises en considération lorsque la politique budgétaire sera révisée.
- Il arrive souvent que les pays mêmes qui nécessitent un niveau de coopération accru et plus intense soient ceux qui ne disposent pas de la capacité institutionnelle ou des ressources humaines nécessaires pour tirer partie de la

coopération. Comment la politique devrait-elle traiter ces questions afin d'assurer l'emploi approprié de ces affectations budgétaires ?

- Un des buts de l'Organisation est d'atténuer les inégalités en matière de santé entre pays et à l'intérieur même des pays. A cet égard, il sera important que la politique budgétaire facilite l'orientation des ressources conformément à ce but.
- La présence OPS/OMS au niveau national est appréciée par les États Membres, mais elle n'existe toujours pas dans tous les pays membres. La taille et la distribution de cette présence physique varient considérablement entre les pays. Cette question ne doit pas se borner simplement à la présence physique mais couvrir aussi le soutien stratégique pour développer la santé nationale.
- Pour assurer la gestion stratégique des ressources, il importe de prendre en compte la nature et l'ampleur des besoins en coopération technique. L'ampleur des besoins ne devra pas se limiter aux indicateurs de santé traditionnelle, mais comprendre aussi de nouvelles mesures, telles que le niveau de développement des systèmes de soins de santé, la performance des fonctions de santé publique essentielles, la capacité d'absorption du secteur de la santé ou encore les mouvements extérieurs de l'aide pour développer ce secteur.
- Les pays non seulement s'attendent à participer activement aux échanges de coopération technique, mais aussi ils demandent de plus en plus de soutien à l'OPS pour les aider à prendre des décisions concernant les actions normatives, la détermination des critères, les conventions et les accords.
- Il existe un solide processus d'intégration au niveau sous-régional, et tant les fonctions normatives que la coopération technique font l'objet de concertations dans ces forums.

La méthode de révision de la politique budget-programme régionale

10. Afin de poursuivre l'examen de la politique actuelle, le Secrétariat a convoqué le Groupe consultatif composé des experts en planification et en budgétisation pour apporter leur soutien à l'élaboration d'une proposition à soumettre aux États Membres pour la mise en œuvre d'une politique budget-programme régionale qui réponde aux besoins actuels de coopération technique, ainsi qu'au contexte changeant.

11. Les attributions spécifiques du Groupe consultatif consistent à :

- Examiner les critères de la politique actuelle et évaluer l'expérience tirée de sa mise en œuvre.

- Examiner les tendances des politiques budgétaires des organisations internationales, tant à l'échelle mondiale que régionale, et identifier des méthodes bonnes et pertinentes.
- Analyser les questions ayant trait à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques budgétaires, en particulier dans le secteur international.
- Recommander des principes et critères pour guider l'élaboration d'une politique budgétaire révisée à proposer aux organes délibérants.

12. Une réunion préliminaire du Groupe consultatif de l'OPS sur la politique budget-programme régionale s'est tenue à Washington les 4 et 5 mars 2004. Les experts qui ont participé à cette réunion provenaient du Canada, du Guatemala et de Trinité et Tobago. Des participants d'autres États Membres et organisations filiales avaient également été invités mais n'ont pas été en mesure d'assister à la réunion. Une seconde réunion du Groupe consultatif avait été fixée pour la mi-mai 2004 et d'autres États Membres y ont participé.

13. Après la conclusion de la première réunion du Groupe consultatif, le Secrétariat a présenté à la 38^e Session du Sous-comité sur la planification et la programmation du Comité exécutif (SPP) un rapport d'activité du Groupe consultatif qui soulignait l'orientation générale et les principes qui devaient continuer à guider les travaux du Secrétariat. Le rapport recommandait aussi des critères de sélection des priorités entre les domaines de travail à l'échelle de l'Organisation, ainsi que de répartition équitable des ressources entre les programmes pays, tout en prévoyant une souplesse suffisante pour répondre aux besoins particuliers et changeants aux niveaux national, sous-régional et régional. Le SPP a pris acte de la réunion et a soutenu l'orientation des recommandations du Groupe consultatif.

14. Dans le cadre des préparatifs de la deuxième réunion du Groupe consultatif, le Secrétariat a mené d'autres travaux d'analyse et de modélisation des affectations par pays et a défini plus clairement les raisons des différents éléments de la politique qui sera proposée. Parmi les thèmes les plus importants examinés avec le Groupe consultatif et le SSP que le Secrétariat a pris en compte dans la préparation du projet de politique budget-programme régionale, il convient de citer :

- Pour ce qui est des affectations entre les pays, il s'impose de prendre en compte les différents besoins des États Membres. D'un côté, il est nécessaire que les programmes-pays disposent de crédits budgétaires prévisibles pour financer l'exécution de leurs fonctions et activités de base. D'un autre côté, des ajustements tous les deux ans dans les affectations de crédits à chaque pays ont été considérés

comme nécessaires, afin que l'Organisation puisse répondre aux évolutions des besoins particuliers et prioritaires des États Membres.

- Afin de répondre aux doubles exigences de stabilité et de flexibilité, un mécanisme d'affectation budgétaire en deux parties est en cours d'examen. Au titre de ce mécanisme, tous les pays recevront une allocation de base qui sera distribuée en appliquant des critères d'équité objectifs qui auront été convenus. Cette allocation de base sera soumise à des ajustements périodiques, mais servira de référence suffisamment stable aux fins de planification de chaque pays. En vue de procurer la souplesse nécessaire pour fournir une réponse ciblée aux besoins particuliers et prioritaires des États Membres, un second système d'affectation de ressources aux pays a été proposé dont la répartition entre pays serait également transparente et équitable, mais variera d'une biennale à l'autre.
- Le budget-pays variable permettra à l'Organisation d'accélérer les actions prioritaires et la résolution des problèmes particuliers. Ceci pourra notamment inclure les priorités de coopération technique dans le cadre du Plan stratégique 2003-2007 et la Stratégie de gestion des travaux du Bureau sanitaire panaméricain pour la période 2003-2007, les actions concernant les buts de développement du Millénaire relatifs à la santé et les réponses aux problèmes de santé émergents. Chaque pays disposera de fonds de base ; par contre, tous les pays ne recevront pas forcément des fonds dans le cadre de la part variable du budget accordé aux pays. De par la nature de ce système, un pays ne pourra pas supposer qu'il recevra le même niveau de ressources variables pour chaque biennale, même si l'affectation de fonds sur une période n'interdit pas d'en recevoir lors de la prochaine période. Dans le même temps, la part variable du budget devra bénéficier à un grand éventail de pays et ne pas se limiter à quelques-uns. L'idée de l'attribution et de la programmation de fonds au niveau sous-régional a été présentée comme l'un des moyens d'assurer la distribution convenable des ressources entre des sous-régions spécifiques et de prendre en compte les besoins grandissants des États Membres dans le cadre du calendrier concernant la santé qui résultera des efforts d'intégration sous-régionale.
- L'Indicateur de développement humain ajusté (HDI), appliqué par l'OMS dans sa formule de redistribution régionale au titre de la Résolution WHA 51.31, a également été examiné à la demande du SPP. Le Secrétariat est d'avis que le HDI n'est pas la méthode la plus utile de pondérer les affectations entre les pays de la Région. Il n'aborde pas directement les questions de santé et ne prend pas en compte les profils d'évolution de la santé qui peuvent être importants dans certains pays de la Région où la situation sanitaire actuelle est assez bonne mais en baisse. Il convient aussi de noter que sa méthodologie a été récemment révisée et que ces révisions pourraient entraîner des perturbations dans les affectations entre les pays, allant donc à l'encontre de l'objectif qui cherche à baser ces affectations sur des indicateurs transparents.

Néanmoins, à des fins de comparaison, le Secrétariat a inclus le HDI dans sa modélisation des affectations par pays.

- L'idée d'établir une liste d'indicateurs de santé composites pour faire ressortir la nature pluri-factorielle des profils d'évolution de la santé est en train d'être examinée. Reconnaissant qu'il existe un nombre limité d'indicateurs à la disposition de tous les pays qui soient relativement fiables et à jour, il a été souligné qu'il ne faudrait pas que les modèles soient fort sensibles aux variables relatives à la santé. Au lieu d'une précision excessive, une option qu'il conviendrait d'examiner consisterait à répartir les pays en groupes, ou percentiles, prenant en compte uniquement la situation sanitaire ou la situation économique et sanitaire. Les effets de ce concept seront vus plus en détail dans l'élaboration des options de modèle.
- La question des inégalités en matière de santé dans les pays de la Région a été examinée ainsi que les moyens d'y remédier dans le cadre de l'attribution des ressources. Les concertations avec le Groupe consultatif ont privilégié l'incorporation de cette question dans la part ajustable du budget, et non en tant que facteur à prendre en compte dans les allocations de base. Étant donné l'absence de données comparables au niveau des inégalités et étant donné le fait que les grandes disparités de la situation sanitaire des pays tendent à traduire des disparités similaires dans la distribution des revenus, une certaine inquiétude a été exprimée sur le fait que l'incorporation de tels facteurs dans le calcul de base pourrait injustement défavoriser les pays où la distribution des revenus est plus équitable.
- Pour ce qui est des répercussions de la présence nationale sur la répartition des ressources, les participants ont été d'avis qu'il existait deux problèmes séparés : 1) le besoin d'un certain niveau de présence nationale pour que la coopération technique puisse effectivement aider les pays à améliorer la santé nationale, et 2) le besoin de financer les coûts du maintien d'une présence physique. En outre, il a été conseillé que les charges de fonctionnement des bureaux actuels imputées aux crédits budgétaires des pays de l'OPS ne soient pas considérées comme des frais fixes et appliquées dans le calcul des allocations de base. Une telle méthode défavoriserait les pays qui fournissent à l'heure actuelle un soutien direct considérable. Il serait bon de s'assurer que les pays qui ne peuvent pas fournir une présence physique OPS sur leur territoire, présence qui est nécessaire pour faire progresser efficacement la coopération technique, puissent compter sur des fonds suffisants dans leurs allocations de base pour répondre aux besoins minimums de présence, tout en disposant de ressources également suffisantes pour assurer la coopération technique.
- S'il est utile de s'informer sur les méthodes appliquées par d'autres organisations internationales, il importe de sélectionner celles qui sont pertinentes dans le cadre de l'OPS. Au cours de l'examen des méthodes d'allocation de ressources utilisées par le

PNUD et l'UNICEF notamment, il a été observé que les comparaisons devraient être traitées avec prudence vu qu'aucune de ces deux organisations ne fonctionne sur la base d'un budget permanent se composant de contributions déterminées.

15. Le Groupe consultatif a été d'avis que, entre autres questions de financement de base qui devaient faire l'objet d'un examen plus approfondi, il convenait d'étudier le niveau des fonds accordés à chaque pays par rapport au financement total, ainsi que la fréquence et les critères sur lesquels se baser pour apporter des modifications à la répartition relative des fonds entre les pays.

16. En outre, une autre question qui a besoin d'être abordée consiste à trouver comment les mécanismes révisés qui sont proposés pourraient être mis en œuvre sans troubler la coopération technique actuellement en cours. Une période de transition sera probablement nécessaire pour introduire progressivement les allocations révisées, peut-être sur plusieurs biennales.

17. D'autres questions à examiner dans la révision de la politique budgétaire ont été retenues lors de la deuxième réunion du Groupe consultatif qui a eu lieu à la mi-mai 2004. Ces questions sont en train d'être prises en compte dans le projet de politique budgétaire concernant les programmes permanents qui sera soumis à la 134^e session du Comité exécutif en annexe au présent document.

Action à prendre par le Comité exécutif

18. Suite à la deuxième réunion du Groupe consultatif, une proposition de projet de politique budget-programme régionale est en train d'être formulée et sera rendue disponible à temps pour être examinée lors de la 134^e session du Comité exécutif. Il est demandé au Comité exécutif de : 1) formuler des commentaires pour permettre de savoir si la proposition prend en compte des critères convenables pour l'allocation des ressources entre les niveaux fonctionnels, les domaines de travail et les pays ; 2) examiner si une distribution plus équitable des ressources de l'OPS entre les pays est atteinte en appliquant les critères présentés dans la proposition et 3) formuler des recommandations pour renforcer l'objet de la politique et permettre sa mise en oeuvre.