



IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones

SCPF/110
DISTRIB. RESTREINTE

Original : anglais
17 octobre 2013

COMITE PERMANENT DES PROGRAMMES ET DES FINANCES

TREIZIEME SESSION

29-30 octobre 2013

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA REFORME BUDGETAIRE

RAPPORT DU PRESIDENT

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA REFORME BUDGETAIRE RAPPORT DU PRESIDENT

Contexte

1. Pour trouver une solution durable à la question du financement de base de l'OIM, le Comité permanent des programmes et des finances (CPPF) a, en mai 2010, créé le Groupe de travail sur la réforme budgétaire, ouvert aux Etats Membres intéressés et présidé par le Président du Bureau du Conseil. Le Groupe de travail a été chargé d'examiner la question de la réforme budgétaire et de présenter des recommandations au CPPF.
2. Après des rapports d'étape (SCPF/53 et SCPF/63), présentés au CPPF respectivement en novembre 2010 et en mai 2011, ainsi que la diffusion d'un additif (SCPF/53/Add.1) en janvier 2011, le rapport suivant (SCPF/66), présenté en novembre 2011, concernait deux projets de résolution visant à créer un mécanisme de financement des situations d'urgence migratoires (SCPF/67 et SCPF/67/Rev.1) et à ajouter les contributions des nouveaux Etats Membres à la partie administrative du budget (SCPF/68). Les deux résolutions (résolutions n^{os} 1229 et 1230 reproduites dans le document MC/2340) ont été approuvées par le Conseil en décembre 2011.
3. Le Groupe de travail a ensuite entrepris de réviser et de regrouper les résolutions budgétaires de l'OIM, et de réviser le mécanisme de réserve de revenus de soutien opérationnel¹ pour en permettre une utilisation plus souple. Un rapport a été présenté au CPPF en mai 2012 (SCPF/82), accompagné d'un document contenant un projet de résolution (SCPF/83) et d'un autre document proposant des modifications à apporter à ce mécanisme (SCPF/84), qui suggérait de ramener à 5 millions de dollars E.-U. le montant de la réserve. En juillet 2012, le Comité exécutif a avalisé ces deux documents en adoptant la résolution n^o 134. En novembre 2012, le Conseil a adopté la résolution n^o 1240 approuvant ces décisions. Dans son rapport suivant (SCPF/93), présenté en octobre 2012, le Groupe de travail a relevé qu'il était impératif qu'il poursuive ses travaux, et qu'une priorité à court terme serait de réaliser une étude de faisabilité sur les appels de fonds auprès du secteur privé.
4. Le Groupe de travail a soumis son rapport suivant (SCPF/102) au CPPF en mai 2013. Dans ce rapport, qui donnait un aperçu des résultats de l'étude de faisabilité, il a été relevé que, si une augmentation du financement privé était possible, un investissement annuel de 1,7 million de dollars E.-U. sur cinq ans serait toutefois nécessaire pour instituer un flux de recettes de 20 millions de dollars E.-U. par an. Toute somme levée serait affectée à des projets et, selon toute probabilité, ne contribuerait pas à la structure de base de l'OIM. C'est pourquoi, le Groupe de travail a jugé bon de reprendre l'examen de cette question ultérieurement.
5. Il a été signalé, en outre, que l'Administration avait indiqué que la structure de base n'avait pas suivi le rythme de croissance de l'Organisation, si bien que des unités essentielles étaient sollicitées au-delà de leurs capacités. Cette situation augmentait le risque de contrôles insuffisants, de fraudes non détectées, de déficits de projet et d'utilisations abusives des fonds de donateurs, ainsi que le risque de laisser échapper des occasions. Vu l'ampleur du problème, un modèle de renforcement budgétaire était envisagé, qui comprenait des mesures de maîtrise des coûts et d'autres sources de financement et envisageait d'augmenter, sur une période de trois ans, les contributions assignées et la commission pour frais généraux liés aux projets.

¹ Dénommés précédemment « revenus discrétionnaires ».

6. Deux autres solutions ont été examinées, qui offraient la possibilité de conserver des ressources. Il a été relevé que les accords passés avec les pays hôtes pourraient être améliorés afin de créer, par des exonérations fiscales et des privilèges analogues à ceux consentis aux organismes des Nations Unies, des conditions plus favorables, et que les vérifications des comptes des projets, actuellement effectuées par un grand nombre de donateurs, pourraient être rationalisées par le recours à un seul vérificateur des comptes, ou en effectuant une vérification des comptes unique. Il a été constaté que de réelles économies pourraient être dégagées de ces mesures, qui allègeraient davantage encore la charge financière et administrative.

Initiatives en cours – deux résolutions présentées pour approbation

7. Depuis le dernier rapport au CPPF, les travaux du Groupe de travail ont bien progressé. Des réunions ont été tenues les 15 mai, 28 juin, 26 juillet, 23 septembre et 17 octobre 2013, au cours desquelles le Groupe de travail s'est essentiellement attaché à examiner des propositions visant à améliorer la situation au regard du financement de la structure de base. Deux documents comprenant des projets de résolution seront présentés à la session actuelle du CPPF pour examen. La résolution sur le financement de la structure de base propose un modèle de renforcement budgétaire destiné à remédier au sous-financement de la structure de base (MC/2389), tandis que la résolution sur l'amélioration des privilèges et immunités octroyés par les Etats à l'Organisation répond au besoin d'obtenir des privilèges et immunités analogues à ceux consentis aux institutions spécialisées des Nations Unies (MC/2390).

Financement de la structure de base

8. Les participants au Groupe de travail se sont généralement accordés sur la nécessité de renforcer la structure de base et sur le montant des crédits nécessaires, à savoir 17 millions de dollars E.-U.. Bien que l'OIM se soit considérablement développée, les contributions assignées sont restées relativement statiques puisque, pendant 18 ans, l'OIM a le plus souvent été assujettie au principe de croissance nominale zéro (CNZ). Si les revenus de soutien opérationnel ont augmenté sous l'effet d'un accroissement des revenus tirés de la commission pour frais généraux liés aux projets, leur augmentation n'a pas suffi pour compenser le niveau statique des contributions assignées. En conséquence, les crédits disponibles pour réellement renforcer les capacités de la structure de base étaient limités, imposant à celle-ci des restrictions alors même qu'elle avait besoin d'être consolidée pour soutenir l'élargissement de la base de programmes. Incapables d'obtenir davantage de ressources, des unités d'appui ont été sollicitées à l'excès, ce qui s'est traduit par des défaillances de service et une incapacité à accomplir leur mandat et, par conséquent, par une augmentation considérable des risques financiers, dont les cas de fraude et d'irrégularités de gestion.

9. La résolution relative au financement de la structure de base a été rédigée à la suite d'un examen minutieux du modèle de renforcement budgétaire, initialement porté à l'attention du CPPF en mai 2013. Après des discussions au cours desquelles ce modèle a été amélioré sur la base de suggestions d'Etats Membres, et après examen de diverses options, le projet de résolution comprend désormais les mesures suivantes, qui doivent être mises en œuvre sur une période de trois ans : a) des augmentations de 4 % (non cumulées) des contributions assignées entre 2014 et 2016 ; b) une augmentation de 5 à 7 % du taux de la commission pour frais généraux applicable à tous les nouveaux projets ; c) d'autres mesures de maîtrise des coûts ; et d) d'autres sources de financement, et notamment des détachements. En outre, la résolution souligne la nécessité de s'orienter vers une rationalisation des vérifications des comptes ou vers une procédure de vérification unique, encourageant les

Etats Membres à s'appuyer sur le mécanisme en place à l'échelle de l'Organisation plutôt que de procéder individuellement à des vérifications de projets.

10. Au cours des discussions, des arguments convaincants ont été invoqués à l'appui de la résolution, dont les principaux éléments sont résumés ci-après :

- a) L'augmentation budgétaire est minime pour la plupart des Etats Membres – Tout au long des discussions, il a été relevé qu'une augmentation des contributions assignées pourrait grever le budget des Etats Membres, déjà confrontés à des difficultés économiques, et que celles-ci ne permettraient guère d'envisager une augmentation des engagements financiers envers une organisation internationale, quelle qu'elle soit. Il a toutefois été constaté que dans une organisation comme l'OIM, qui compte 151 Etats Membres, il y aurait toujours des membres confrontés au marasme économique, et que cette situation ne devrait pas faire obstacle à des décisions bien argumentées concernant la viabilité financière à long terme de l'OIM. L'augmentation des quotes-parts est très modeste en valeur nominale – moins de 10 000 francs suisses pour la plupart des Membres – et elle est tout particulièrement minime pour ceux dont les contributions diminueront en 2014 en raison du nouveau barème des quotes-parts des Nations Unies.
- b) Les « bons citoyens » ne devraient pas être punis – L'OIM est un « bon citoyen », consentant depuis 18 ans à un budget généralement assujéti au principe de croissance nominale zéro, tout en appliquant activement des mesures de maîtrise des coûts afin de pouvoir fonctionner dans ce contexte d'austérité budgétaire et de trouver un répit temporaire. Parmi les mesures de maîtrise des coûts qu'elle a prises, il convient de citer un ambitieux programme de délocalisation de fonctions essentielles de Genève vers Manille et Panama, qui sont des lieux considérablement moins chers, ainsi qu'une réglementation et une surveillance strictes des voyages du personnel et des solutions informatiques efficaces développées en interne, tout en employant une part élevée de personnel recruté sur le plan local par rapport au personnel expatrié, plus cher. Au vu de ce bilan de rationalisation des dépenses et de responsabilité financière, un accord donné à l'augmentation budgétaire qui est proposée ferait clairement comprendre aux autres organisations que les « bons citoyens » sont récompensés, et non pas punis.
- c) L'augmentation des quotes-parts est un élément essentiel – Lors des discussions, il a été relevé qu'il était difficile pour certains d'accepter une augmentation des quotes-parts, et des questions ont été posées sur le point de savoir si le modèle pouvait atteindre son objectif et résoudre la question sans un accroissement des contributions assignées. Il a toutefois été établi que, sans cet élément, le modèle ne pourrait être couronné de succès :
 - i) Il représente près de 30 % du financement prévu par le modèle, à savoir environ 5 millions de dollars E.-U. sur les 17 millions de dollars E.-U. recherchés, soit une somme qui ne peut être trouvée auprès d'autres sources ;
 - ii) Il produit un effet immédiat dès la première année, alors que celui de l'augmentation de la commission pour frais généraux se fera sentir plus lentement, à mesure que de nouveaux projets seront mis en œuvre ;
 - iii) Il offre une garantie de prévisibilité/durabilité, si bien que la structure de base permanente ne dépendra pas entièrement des revenus variables provenant de la commission pour frais généraux ;

- iv) Il permet d'empêcher toute nouvelle érosion due à l'inflation, qui est l'un des effets négatifs de l'application prolongée de la croissance nominale zéro.

Il a également été constaté qu'un certain nombre de fonctions essentielles ne se prêtent pas à un financement par les revenus tirés des projets. L'exemple du Bureau de l'Inspecteur général a été cité qui, pour être efficace, devrait être indépendant des projets dont il vérifie les comptes. Il a été estimé que le modèle serait plus durable à longue échéance si l'on ménage une place plus grande aux contributions assignées et si l'on adopte le principe de la croissance réelle zéro pour le budget de 2017 et des exercices suivants. Cependant, ce point de vue a été jugé trop ambitieux, si bien que le Groupe de travail a décidé de réexaminer la situation en 2016.

- d) Possibilité de remplacer les contributions volontaires par des contributions assignées – A titre de mesure exceptionnelle, certains Membres soumis à des règles budgétaires strictes ont choisi de résoudre la difficulté en convertissant une partie des contributions volontaires en contributions assignées. Cette solution permet de rétablir l'équilibre entre le faible niveau des contributions assignées couvrant les fonctions essentielles de l'Organisation et le niveau élevé des contributions volontaires affectées à des projets. Ce serait un bon moyen, pour les Membres, d'accepter le modèle de renforcement budgétaire qui est proposé. En outre, cette solution serait acceptable pour l'OIM.
- e) Bien-fondé du taux de la commission pour frais généraux qui est proposé – En ce qui concerne le bien-fondé du taux de la commission pour frais généraux, qu'il est proposé de fixer à 7 %, certains ont voulu savoir s'il pouvait être augmenté ou appliqué plus largement de manière à remplacer d'autres éléments du modèle, tels que l'accroissement des contributions assignées. Cependant, il a été signalé que la marge de manœuvre était limitée. Le taux de la commission pour frais généraux applicable à deux grands donateurs, l'Union européenne et le Fonds central pour les interventions d'urgence des Nations Unies est fixe et statutaire, et s'élève à 7 %, ce qui représente un plafond ou une limite maximum dès lors que les taux doivent être appliqués de manière équitable et dans la même mesure aux Membres. En outre, des taux réduits sont appliqués pour les projets financés par les pays en développement, afin d'inciter ceux-ci à contribuer à la base de financement de l'OIM et, ce faisant, à l'élargir.
- f) Le modèle est une solution de compromis – La pondération relative des deux éléments majeurs du modèle, à savoir l'augmentation des quotes-parts et celle de la commission pour frais généraux, a donné lieu à d'intenses discussions opposant des points de vue divergents sur ce qui constituait l'élément le plus important. Certains Etats Membres étaient favorables à une augmentation plus forte des quotes-parts, invoquant les avantages d'une répartition du fardeau et d'une pleine participation des Membres, tandis que d'autres préconisaient une commission pour frais généraux plus élevée, ce qui faisait reposer le fardeau sur les donateurs qui recouraient aux services de l'OIM. Pour tenir compte des points de vue des Membres, la pondération relative octroyée aux deux éléments a été modifiée : les augmentations annuelles successives du montant des contributions assignées qui avaient été initialement fixées à 5 % ont été ramenées à 4 %, tandis que l'augmentation de 5 à 7 % qui avait été initialement proposée pour le taux de la commission pour frais généraux applicable aux projets humanitaires a été étendue à tous les nouveaux projets. C'est pourquoi, le modèle proposé représente un véritable compromis.

Amélioration des privilèges et immunités accordés par les Etats à l'Organisation

11. La résolution relative à l'amélioration des privilèges et immunités accordés par les Etats à l'Organisation a été rédigée à la suite de discussions qui ont souligné que l'absence d'accord approprié avec le pays hôte faisait obstacle à un fonctionnement dans de bonnes conditions d'économie et d'efficacité, et qu'elle était en outre une source d'inégalité entre les Etats Membres qui octroient les pleins privilèges et immunités à l'OIM et ceux qui ne le font pas. Comme l'ont relevé des délégations à la session du CPPF en mai 2013, les privilèges et immunités ont des retombées sur tous les aspects de l'action de l'OIM. C'est pourquoi, une résolution distincte a été élaborée pour résoudre cette question dans ses grandes lignes.

12. Il a été noté, lors des discussions, qu'une amélioration des accords avec les pays hôtes permet de réaliser des gains d'efficacité par l'octroi d'exonérations fiscales qui réduisent les dépenses de l'OIM dans un pays donné. Les accords conclus par l'Organisation avec les Etats Membres sont variables, et un grand nombre d'entre eux n'octroient pas le même niveau d'exonérations fiscales. Outre les avantages découlant des exonérations fiscales, une uniformisation accrue de ces accords permettrait d'alléger le fardeau administratif pesant sur l'OIM, contrainte d'appliquer différents systèmes, y compris en ce qui concerne les fiches de paie, selon les spécificités de chacun des divers accords. Reconnaisant la nécessité de résoudre cette question, le projet de résolution affirme l'importance d'accords avec les pays hôtes qui prévoient des exonérations fiscales et d'autres privilèges et immunités, et propose de prendre pour norme les privilèges et immunités accordés aux institutions spécialisées des Nations Unies. La résolution demande au Directeur général de conclure des accords qui prévoient l'octroi de tels privilèges et immunités à l'Organisation.

Recommandation

13. Les discussions au sein du Groupe de travail se sont déroulées dans une atmosphère positive et constructive, reflétant le désir général d'aller de l'avant pour trouver une solution durable. L'Administration a apporté son concours en fournissant des documents d'information et en expliquant les aspects techniques des questions, notamment les mesures de maîtrise des coûts qui sont prises pour alléger la situation et apporter un soulagement. Au cours des discussions approfondies, de nombreux arguments ont été invoqués pour ou contre les projets de résolution. Le Groupe de travail est parvenu à un quasi-consensus sur les deux projets, reproduits dans les documents MC/2389 et MC/2390. Le Président estime que les discussions techniques et les échanges de vues ont permis de faire le tour de la question et que, par conséquent, le Groupe de travail a rempli son mandat. Il recommande que le CPPF avalise les résolutions et les soumette au Conseil, en novembre 2013, pour approbation et adoption.