



International Organization for Migration (IOM)
Organisation internationale pour les migrations (OIM)
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

COMITE PERMANENT DES PROGRAMMES ET DES FINANCES

DIXIEME SESSION

15–16 mai 2012

SCPF/84
DISTRIB. RESTREINTE

Original : anglais
3 mai 2012

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA REFORME BUDGETAIRE

EXAMEN DU MECANISME DE PROJECTION ET DE RESERVE

DE REVENUS DISCRETIONNAIRES

EXAMEN DU MECANISME DE PROJECTION ET DE RESERVE DE REVENUS DISCRETIONNAIRES

Contexte

1. La structure de base de l'Organisation est financée par les contributions assignées des Etats Membres, mais aussi par les revenus discrétionnaires, composés de la commission pour frais généraux liés aux projets et des revenus divers. Tandis que le montant des contributions assignées des Etats Membres est resté relativement stable, celui des revenus discrétionnaires a considérablement augmenté par suite de la croissance de l'Organisation, si bien qu'il soutient aujourd'hui plus de 50 % de la structure de base. Contrairement aux contributions assignées, les revenus discrétionnaires sont, par nature, fluctuants, dépendant dans une très large mesure du volume des activités opérationnelles qui, lui-même, détermine le montant de la commission pour frais généraux liés aux projets. Eu égard à leur nature fluctuante et à l'importance qu'ils revêtent pour la durabilité de la structure de base, d'énormes efforts ont été déployés pour prévoir et estimer le montant de revenus discrétionnaires à utiliser lors de l'établissement du budget annuel.
2. En 2009, les Etats Membres ont approuvé le mécanisme de projection et de réserve de revenus discrétionnaires (ci-après dénommé « le mécanisme ») pour tenter de renforcer la prévisibilité et la transparence des estimations de revenus discrétionnaires. Conformément à ce mécanisme, le budget devait être établi sur la base de la moyenne des revenus discrétionnaires des trois années précédentes. Dans la mesure où les budgets futurs sous-estimeraient le montant réel de revenus discrétionnaires, les excédents ainsi dégagés seraient versés dans une réserve à concurrence de 10 millions de dollars E.-U.. A l'inverse, si les budgets futurs surestimaient le montant réel de revenus discrétionnaires, les fonds de la réserve seraient utilisés pour combler tout déficit budgétaire éventuel. Ce mécanisme serait réexaminé au terme des trois premières années de fonctionnement, ce qui offrirait l'occasion d'apporter des modifications si la gestion financière de l'OIM se trouvait entravée.
3. Etant donné que c'est précisément en 2012 que doit avoir lieu cet examen triennal, l'Administration demande que les dispositions du mécanisme soient examinées dans le cadre des discussions en cours sur la réforme budgétaire, afin d'en rendre l'application plus souple et plus commode. L'Administration considère que le mécanisme peut être modifié de façon à permettre une utilisation plus souple des revenus discrétionnaires. De la sorte, l'Organisation pourrait faire face plus facilement à ses besoins budgétaires essentiels, sans alourdir le fardeau financier pesant sur ses Etats Membres.
4. A sa réunion du 7 mars 2012, le Groupe de travail sur la réforme budgétaire a reconnu la nécessité d'examiner le mécanisme, et a décidé que l'Administration présenterait à sa réunion suivante un document résumant ses recommandations.
5. L'Administration a présenté son examen et ses recommandations à la réunion suivante du Groupe de travail, le 18 avril. Divers aspects du mécanisme ont été examinés, et l'Administration a répondu à un certain nombre de questions. L'une d'elles concernait la mesure dans laquelle le budget annuel pourrait s'écarter de la moyenne triennale. Il a été décidé qu'il demeurerait dans la limite d'une fourchette de variation de 10 %, quel qu'en soit le sens, de la moyenne triennale. En réponse à des questions sur sa proposition de réduire la réserve, l'Administration a expliqué que la réduction de 10 à 5 millions se ferait progressivement, par étapes, sur une période de quatre ans au plus, comme indiqué au paragraphe 17. Une délégation

a suggéré de communiquer l'examen et les recommandations de l'Administration aux vérificateurs externes des comptes pour observations, et l'Administration s'est engagée à le faire. En outre, il a été décidé d'ajouter une formulation descriptive, qui figure au paragraphe 18. Sous réserve de ces modifications, l'examen du mécanisme a été approuvé par le Groupe de travail, qui a décidé que ce document, ainsi que les recommandations, seraient soumis au CPPF en mai 2012.

6. Après la réunion du Groupe de travail tenue le 18 avril, l'Administration a reçu les réactions des vérificateurs externes des comptes, qui ont estimé que les recommandations formulées dans ce document, y compris les rectifications apportées à la formule de la moyenne triennale et la proposition de réduction de la réserve, semblaient raisonnables.

7. Le présent document est l'examen du mécanisme de projection et de réserve de revenus discrétionnaires initialement élaboré par l'Administration puis modifié compte tenu des changements décidés à la réunion du Groupe de travail tenue le 18 avril. Les recommandations figurant au paragraphe 14 *infra* ont été incorporées dans la section VI de la « Résolution relative aux processus et mécanismes budgétaires » qui figure dans le document SCPF/83, « Proposition de révision et de regroupement des résolutions et mécanismes qui orientent le processus budgétaire ».

Analyse des trois années de fonctionnement du mécanisme

8. Les résultats financiers du mécanisme au cours de la période 2009-2011 sont présentés à l'annexe. Durant les trois années considérées, le budget a fortement sous-estimé le montant réel de revenus discrétionnaires. En phase avec la croissance de l'Organisation, qui a entraîné un accroissement significatif des revenus provenant de la commission pour frais généraux liés aux projets, le montant réel des revenus discrétionnaires a rapidement augmenté durant cette période, dépassant largement les estimations budgétaires établies selon les règles du mécanisme, qui étaient fondées sur un montant de revenus discrétionnaires antérieur et, par conséquent, inférieur. D'importants excédents ont ainsi été dégagés qui, conformément aux règles du mécanisme, ont été versés dans la réserve jusqu'à ce que celle-ci atteigne 10 millions de dollars E.-U.. En décembre 2011, le solde de la réserve s'élevait à 10 603 441 dollars E.-U., soit légèrement plus que les 10 millions de dollars E.-U. prescrits, qui représentent les sommes cumulées des excédents non utilisés.

9. Si les estimations budgétaires établies selon les règles du mécanisme ont permis de constituer rapidement la réserve, elles ont eu un effet dommageable sur la structure de base de l'Organisation. Étant donné que le mécanisme repose exclusivement sur des résultats passés, il n'a pas pu prendre en considération la croissance enregistrée dans l'intervalle par l'OIM, si bien que le budget est resté largement en-deçà de l'augmentation du volume et du niveau d'activités enregistrée par l'Organisation. De ce fait, la structure de base a subi des contraintes alors même qu'elle avait besoin d'être renforcée pour répondre aux exigences que lui imposait l'élargissement de sa base de programmes. Incapables de s'appuyer sur des ressources additionnelles, des unités d'appui ont eu du mal à faire face à l'accroissement des opérations, enregistrant souvent des défaillances dans les services fournis. À titre d'exemple, le Bureau des affaires juridiques s'est trouvé surchargé par une accumulation de contrats en souffrance, ce qui a considérablement retardé la mise en œuvre de projets essentiels. L'unique solution, faute de ressources additionnelles, consisterait à réduire le nombre de contrats soumis à un contrôle juridique, ce qui éviterait des retards mais augmenterait le risque financier encouru par l'Organisation. Un certain nombre d'autres unités se heurtent à des problèmes du même ordre, qui pèsent sur divers aspects de la fourniture et de la gestion des programmes.

10. Il aurait été possible d'éviter certains retards et insuffisances si l'Organisation avait pu fixer le budget à un niveau plus élevé et plus réaliste au lieu d'accumuler les excédents non utilisés dans la réserve. Si une réserve de plus de 10 millions de dollars E.-U. a été constituée en trois ans seulement, cela s'est fait au prix d'une limitation des capacités de la structure de base à suivre le rythme de la croissance de l'Organisation. Cette constitution rapide de la réserve au détriment de la structure de base a entravé l'aptitude de l'Organisation à répondre aux demandes croissantes sur la scène migratoire et aux besoins des Etats Membres.

Améliorer le mécanisme

11. L'Administration propose d'améliorer le mécanisme pour qu'il soit mieux à même de soutenir la structure de base de l'Organisation, tout en conservant une réserve modeste pour combler des déficits budgétaires. Plus particulièrement, il est proposé de réviser le mécanisme de manière à obtenir des projections budgétaires plus cohérentes et plus fiables, et à réduire ainsi la probabilité d'un déficit futur et, par conséquent, la nécessité d'une réserve aussi importante. L'OIM avait obtenu de bons résultats à cet égard pendant les dix années qui avaient précédé la création du mécanisme, en 2009, au cours desquelles elle avait aussi enregistré une croissance sans subir de déficit, alors qu'elle n'avait constitué aucune réserve.

12. Pour mieux projeter le montant de revenus discrétionnaires et le niveau d'activités, il conviendrait d'établir le budget annuel en utilisant comme référence/point de départ la formule de la moyenne triennale du mécanisme tout en tenant compte, également, des considérations suivantes :

- a) Analyse des tendances : Plutôt que de s'appuyer uniquement sur une moyenne triennale, les estimations budgétaires devraient être fondées sur une analyse des tendances actuelles et de leur influence sur les projections futures. Par exemple, si la tendance est à la croissance ou, au contraire, à la baisse, il faudrait donner plus de poids à l'année ou à la période la plus récente car elle donne une idée plus juste des activités de l'Organisation en cours, ainsi que de la structure de base nécessaire pour les appuyer.
- b) Changements majeurs survenant dans des programmes : Des changements majeurs survenant dans des programmes ont des incidences non négligeables sur les estimations budgétaires et devraient être pris en considération lors de l'établissement du budget. Il conviendrait d'augmenter les estimations budgétaires dans le cas de nouveaux projets de grande envergure, et de les réduire après l'achèvement de tels projets.
- c) Environnement économique général : Les fluctuations de l'environnement économique mondial devraient être prises en considération, étant donné qu'un certain nombre de programmes de l'OIM sont influencés par celui-ci. Plusieurs donateurs ont indiqué que le montant de leurs contributions volontaires varie selon la situation économique générale dans leur pays.
- d) Contributions du réseau des bureaux extérieurs : Etant donné que le budget annuel de l'Organisation est élaboré selon une approche « ascendante », fondée sur les données et les contributions de chaque bureau de pays, il conviendrait de tenir compte des indications communiquées par le réseau des bureaux de pays lors de l'exercice budgétaire annuel.
- e) Schémas migratoires actuels : Les modifications des schémas migratoires peuvent influencer sur certains domaines d'activité de l'Organisation, et devraient être pris en considération dans les projections.

- f) Possibilité d'un ajustement à mi-parcours : L'Organisation suit en permanence l'évolution des résultats par rapport au budget tout au long de l'exercice, et présente en mai de chaque année une révision budgétaire à mi-parcours au Comité permanent des programmes et des finances. Dans le cas rare d'un changement soudain de circonstances, il est ainsi possible de procéder à un ajustement à mi-parcours pour atténuer le risque d'un écart ou d'un déficit budgétaire important.

Les facteurs précités, pris en considération en sus de la moyenne triennale utilisée comme référence, réduiraient considérablement le risque d'un déficit budgétaire et, en conséquence, le besoin de disposer d'une réserve importante. Nous estimons que la réserve pourrait être ramenée sans risque de 10 millions de dollars E.-U. à 5 millions de dollars E.-U..

Révisions qu'il est proposé d'apporter au mécanisme

13. Conformément à la recommandation du groupe de rédaction sur la réforme budgétaire, il est proposé de remplacer le terme « revenus discrétionnaires » par « revenus de soutien opérationnel », et de dénommer le mécanisme « mécanisme de projection et de réserve de revenus de soutien opérationnel », pour bien indiquer que ces fonds sont utilisés pour soutenir la structure de base.

14. Pour faciliter la gestion du mécanisme et permettre de répondre aux besoins de financement essentiels, l'Administration considère qu'il serait utile d'introduire une flexibilité accrue dans les deux domaines suivants :

- a) Le budget annuel des revenus discrétionnaires devrait être établi en utilisant comme « référence/point de départ » la formule de la moyenne triennale du mécanisme, et être ajusté compte tenu des considérations énoncées au paragraphe 12 pour parvenir à une estimation plus réaliste. Comme convenu par la suite à la réunion du Groupe de travail du 18 avril 2012, l'Administration a consenti à maintenir le niveau budgétaire annuel dans la limite d'une fourchette de variation de 10 %, quel qu'en soit le sens, de la moyenne triennale.
- b) Si le paragraphe 14 a) *supra* est appliqué, le montant de la réserve peut, sans risque, être ramené de 10 millions de dollars E.-U. à 5 millions de dollars E.-U., l'Administration estimant que ce solde serait suffisant pour combler tout déficit budgétaire.

15. Ces changements permettraient à l'Organisation de renforcer des services qui revêtent une importance cruciale pour un fonctionnement efficient, tout en préservant la transparence conférée par le mécanisme. Tout excédent de revenus de soutien opérationnel réels continuerait à être signalé aux Etats Membres, et le solde disponible serait maintenu à 5 millions de dollars E.-U.. Dans le cadre de l'exercice budgétaire annuel, l'Administration soumettrait aux Etats Membres, pour approbation, des propositions relatives à l'utilisation des excédents supérieurs à 5 millions de dollars E.-U..

16. Etant donné que la réserve présente actuellement (décembre 2011) un solde de 10 603 441 dollars E.-U., il faudra, si les changements qu'il est proposé d'apporter au mécanisme sont acceptés, proposer une affectation des 5 603 441 dollars E.-U. en excédent des 5 millions de dollars E.-U.. Etant donné que ces fonds auraient été utilisés pour consolider la structure de base s'ils avaient été disponibles lorsque le besoin s'en était fait sentir, nous recommandons qu'ils soient affectés à cette fin à l'avenir.

17. L'Administration propose d'inventorier un certain nombre de postes nécessaires et d'autres dépenses connexes relatives aux fonctions et aux services les plus touchés par la croissance de l'Organisation, et d'utiliser les 5 603 441 dollars E.-U. pour les financer pendant une période de quatre ans au plus, jusqu'à ce que ces dépenses puissent être couvertes par d'autres sources de financement, telles que les augmentations budgétaires futures découlant des contributions assignées des nouveaux Etats Membres. Nous estimons qu'un prélèvement graduel de ces fonds pendant une période de plusieurs années permettra de répondre à des besoins immédiats, tout en garantissant une durabilité suffisante. Ces fonds demeureront dans la réserve jusqu'au moment où ils seront utilisés, si bien que le solde de la réserve diminuera progressivement sur une période pluriannuelle.

18. L'Administration a, au fil des ans, souligné dans le Programme et Budget annuel qu'il y avait lieu de renforcer des domaines clés de l'Organisation, dont des fonctions importantes au Siège et dans les structures extérieures. Si les modifications qu'il est proposé d'apporter au mécanisme sont approuvées par le Comité permanent des programmes et des finances en mai 2012, des propositions concrètes relatives à l'utilisation des 5 603 441 dollars E.-U. sur une période pluriannuelle seraient soumises chaque année aux Etats Membres pour examen, à compter du Programme et Budget pour 2013 qui sera présenté à l'automne de 2012.

19. Les changements qu'il est proposé d'apporter sont conformes à l'idée initiale qui sous-tendait la création du mécanisme, et permettraient de réaliser un juste équilibre entre l'objet initial du mécanisme, qui était d'améliorer la prévisibilité et la transparence lors de l'établissement du budget, et la nécessité de préserver et de maintenir une structure de base viable.

Annexe : Analyse des revenus discrétionnaires de 2009 à 2011 – Estimations budgétaires par rapport aux montants réels, et suivi du solde de la réserve						
	2009		2010		2011	
	Estimations budgétaires dollars E.-U.	Montants réels dollars E.-U.	Estimations budgétaires dollars E.-U.	Montants réels dollars E.-U.	Estimations budgétaires dollars E.-U.	Montants réels dollars E.-U.
Sources						
Frais d'administration	25 031 000	29 304 156 (4 273 156)	26 700 000	36 844 420 (10 144 420)	28 600 000	39 893 952 (11 293 952)
Partie des frais d'administration destinés à financer les dépenses de sécurité du personnel	6 300 000	7 224 221 (924 221)	6 300 000	8 793 237 (2 493 237)	6 800 000	9 816 621 (3 016 621)
Contributions sans affectation spéciale	2 669 000	2 344 000 325 000	2 821 000	2 290 480 530 520	2 729 000	2 167 022 561 978
Intérêts créditeurs et autres revenus	5 000 000	5 443 937 (443 937)	5 179 000	4 199 469 979 531	5 571 000	5 979 538 (408 538)
Report de l'année précédente	2 000 000	2 000 000				
Total des revenus	41 000 000	46 316 314 (5 316 314)	41 000 000	52 127 606 (11 127 606)	43 700 000	57 857 133 (14 157 133)
Application						
Sécurité du personnel	6 300 000	7 224 221 (924 221)	6 300 000	8 793 237 (2 493 237)	6 800 000	9 816 621 (3 016 621)
Fonds de développement de l'OIM - première ligne	1 400 000	1 400 000	1 400 000	1 400 000	1 400 000	1 400 000
Fonds de développement de l'OIM - deuxième ligne	3 050 000	4 148 023 (1 098 023)	3 550 000	5 089 949 (1 539 949)	4 100 000	6 746 560 (2 646 560)
Activités et structures non inscrites au budget	500 000	1 584 166 (1 084 166)	600 000	3 373 296 (2 773 296)	500 000	1 624 298 (1 124 298)
Structure de base	29 750 000	30 950 624 (1 200 624)	29 150 000	30 296 867 (1 146 867)	30 900 000	31 951 212 (1 051 212)
Dépenses totales	41 000 000	45 307 034 (4 307 034)	41 000 000	48 953 349 (7 953 349)	43 700 000	51 538 691 (7 838 691)
Augmentation de la réserve de revenus discrétionnaires a) – b)		1 009 280 (1 009 280)		3 174 257 (3 174 257)		6 318 442 (6 318 442)
Solde de la réserve de revenus discrétionnaires reporté		(101 462)		(1 110 742)		(4 284 999)
Réserve de revenus discrétionnaires - Total		(1 110 742)		(4 284 999)		(10 603 441)