

RAPPORT INTERIMAIRE SUR LE FINANCEMENT DES PRESTATIONS
A ET APRES LA CESSATION DE SERVICE

I. OBJECTIF

1. Ce document actualise les mesures prises concernant les mécanismes de financement des passifs du HCR liés aux prestations à et après la cessation de service, c'est-à-dire la prime de rapatriement, les frais de voyage, les congés annuels accumulés et l'assurance médicale après la cessation de service (ASHI). Le HCR aimerait entamer avec les membres du Comité exécutif des discussions bilatérales afin d'obtenir leur opinion sur le contenu de ce document.

II. CONTEXTE GENERAL

2. Dans un document d'information (EC/59/SC/INF.2), présenté au Comité permanent à sa 42^e réunion en juin 2008, le HCR a annoncé qu'un Fonds de prestations au personnel avait été établi et que pour les comptes de 2007, le montant total du passif actuariel non financé au titre de l'ASHI, de la prime de rapatriement, et de la compensation financière des congés annuels accumulés, avait été enregistré dans ce Fonds. Le document présentait ensuite une analyse sur les mécanismes de financement utilisés ou envisagés par d'autres organisations des Nations Unies et indiquait l'intention du HCR de se laisser guider par la démarche adoptée par les Nations Unies concernant le financement du passif lié aux prestations à et après la cessation de service. A cette époque, on estimait que l'Organisation des Nations Unies présenterait un document à l'Assemblée générale aux fins de décision à sa 63^e session à la fin de 2008 ; toutefois, cette question a été différée et devrait désormais être discutée en octobre 2009.

3. A la 42^e réunion du Comité permanent, le HCR a également fait part de son intention de poursuivre l'analyse des méthodes adoptées par d'autres institutions des Nations Unies, en particulier le Secrétariat des Nations Unies, pour identifier un mécanisme de financement approprié. En l'absence de données concernant la démarche adoptée par les Nations Unies, une décision sur cette question ne peut donc pas être proposée à ce stade.

III. APPROCHES EN MATIERE DE FINANCEMENT DU PASSIF LIE AUX
PRESTATIONS AUX EMPLOYES

4. A ce jour, seule une minorité d'organisations des Nations Unies disposent d'un financement pour couvrir leur passif lié à l'ASHI et à d'autres prestations après la cessation de service. Selon une étude récente menée à bien par le Secrétariat du Comité des chefs de

secrétariat des Nations Unies (CCS)¹, le Fonds international pour le développement agricole (IFAD) a intégralement financé son passif, le Programme alimentaire mondial (PAM) peut en financer la moitié et l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) peut financer ce passif à raison de 20 pour cent ; pour le reste, le passif total est essentiellement, voir complètement sous-financé. La quasi-totalité des réponses à l'enquête estiment que les dépenses liées aux retraités actuels doivent être financées au fur et à mesure.

5. L'examen des différents mécanismes actuellement utilisés par d'autres institutions des Nations Unies indique que le financement est fourni grâce à une combinaison de méthodes : des contributions forfaitaires ; la création de réserves à partir de fonds cumulés ; et l'application d'un pourcentage aux coûts salariaux nets. Le modèle de l'UNICEF comprend des éléments additionnels qui pourraient être utiles et adaptés à la situation du HCR.

6. L'UNICEF a mis en place deux fonds distincts : un pour l'ASHI et un pour les coûts liés à la cessation de service. L'Organisation a démarré le financement de sa réserve au titre de l'ASHI en 2003 moyennant une contribution initiale de 30 millions de dollars E.-U. Par le biais de prélèvements réguliers approuvés par son organe directeur, le solde de sa réserve au titre de l'ASHI était de 150 millions de dollars E.-U. au 31 décembre 2007. Elle prévoit de débloquer de nouveaux montants de 10 millions par an entre 2008 et 2011².

7. En 2006, le Comité exécutif de l'UNICEF a approuvé une ouverture de crédit initiale de 10 millions pour le Fonds lié à la cessation de service. Chaque mois, sur les états de paie, un pourcentage défini du salaire de base net - c'est-à-dire 6 pour cent du salaire de base net pour les administrateurs internationaux et 4 pour cent pour le personnel recruté sur place (administrateurs nationaux et agents des services généraux) - est imputé sur la source de financement du poste et crédité au Fonds lié à la cessation de service, ce qui sert à accroître la Réserve pour les prestations liées à la cessation de service³. Les paiements réels au moment de la cessation de service, à l'exclusion de l'ASHI, pour le personnel qui y a droit sont donc prélevés sur le Fonds lié à la cessation de service. A la fin de 2007, le Fonds lié à la cessation de service disposait d'un solde cumulé de 18 millions de dollars E.-U⁴.

IV. PASSIF DU HCR ET PROBLEME DE FINANCEMENT

8. Le passif du HCR lié à la cessation de service et après la cessation de service, enregistré sous le Fonds de prestations au personnel s'élevait à 369 millions de dollars E.-U. à la fin de 2008. Comme la plupart des autres organisations des Nations Unies, le HCR finance actuellement ses engagements au fur et à mesure.

9. Les tendances à l'augmentation de la population retraitée et à l'accroissement du coût des services médicaux expliquent l'expansion du passif lié aux prestations à et après la cessation de service. La méthode consistant à payer au fur et à mesure ces prestations ne reflète pas le volume de ce passif et n'est pas considérée comme une modalité viable de

¹ Voir *After Service Health Insurance (ASHI) : Comparative Analysis of ASHI liability for UN system organizations*, CEB/FB/2009/INF.5, May 2009.

² Voir *Plan stratégique à moyen-terme : estimations financières pour la période 2008-2011*, E/ICEF/2008/AB/L.5, 15 juillet 2008.

³ Voir Instruction administrative de l'UNICEF CF/AI/2006-006, 14 juin 2006.

⁴ Idem note de bas de page 2.

financement de ces coûts. En vertu de cette méthode, les coûts ne sont reflétés comme dépenses que lorsque les paiements sont effectués, lorsque le fonctionnaire quitte l'Organisation ou prend sa retraite. Idéalement, les programmes au titre desquels un fonctionnaire travaille devraient prévoir un poste sur lequel imputer le coût des dépenses salariales actuelles ainsi qu'une estimation des prestations à et après la cessation de service auxquelles le fonctionnaire a droit pendant la période de service. La méthode actuelle de paiement au fur et à mesure explique que ces coûts ne sont pas ventilés correctement entre les programmes. Ce concept est actuellement à l'étude par le service des Normes comptables internationales du secteur public (IPSAS) qui exige que la totalité des prestations aux employés soient imputées sur les programmes correspondant aux états de service du fonctionnaire et non pas au moment où les paiements sont effectués.

10. Le HCR tire ses recettes presque exclusivement de contributions volontaires. Un dilemme surgit du fait que le caractère humanitaire des activités opérationnelles du HCR exige que les fonds soient utilisés pour mettre en œuvre des opérations dans le monde entier et cela entre en conflit avec le concept consistant à utiliser ces fonds pour couvrir les prestations versées au personnel. Etant donné l'ampleur du passif du HCR lié aux prestations versées aux employés, le financement intégral immédiat n'est pas réalisable et n'est peut-être ni nécessaire ni souhaitable. En conséquence, une stratégie de financement à long terme est requise pour veiller à ce que les fonds adéquats soient débloqués régulièrement pour couvrir les coûts des participants actuels ainsi que le passif lié aux prestations futures tout en permettant le financement prioritaire des activités opérationnelles.

A. Assurance maladie après la cessation de service (ASHI)

11. Le passif du HCR lié à l'ASHI (soit la valeur actuelle des prestations futures à verser aux retraités actuels et aux employés allant prendre leur retraite) a été estimé par un actuaire conseil à 307,8 millions de dollars E.-U. au 31 décembre 2008 par rapport à 308 millions à la fin de 2007 et 264,7 millions à la fin de 2006. Sur le passif total au titre de l'ASHI enregistré dans le Fonds de prestations au personnel au 31 décembre 2008, un montant de 277,5 millions concernait l'Assurance mutuelle du personnel des Nations Unies et 30,3 millions concernaient le Plan d'assurance maladie du HCR (PAM).

B. Plan d'assurance maladie

12. Le Plan d'assurance maladie (dénommé PAM ou Plan) est un Plan d'assurance géré par les Nations Unies et les institutions de la famille des Nations Unies, comme par exemple le Programme des Nations Unies pour le développement, l'UNICEF et le HCR en faveur de leurs fonctionnaires actifs et retraités (ainsi que les membres de leur famille et ayants droit), agents des services généraux et administrateurs nationaux recrutés sur place travaillant dans certains lieux d'affectation loin du Siège. La participation au PAM est automatique pour tous les fonctionnaires titulaires d'un contrat de trois mois ou plus dans les catégories des services généraux et des administrateurs nationaux. Les primes versées au PAM se basent sur l'historique des déclarations au titre du Plan, révisé périodiquement pour tenir compte de l'expérience. Les primes des adhérents sont déduites de leur salaire et le HCR verse également une prime conformément au programme de contributions présenté dans le statut et le règlement du PAM.

13. Le Fonds du HCR pour le PAM est un Fonds auto-approvisionné et autogéré. Au cours de 2003-2008, il a dégagé un excédent annuel moyen de 51 pour cent. Le solde du Fonds du PAM s'établissait à 31,5 millions au 31 décembre 2008. Ce montant couvre intégralement la passif cumulé au titre de l'ASHI pour les membres du Plan, soit 30,3 millions de dollars E.-U. à la fin de 2008.

C. Assurance mutuelle contre la maladie et les accidents du personnel des Nations Unies
(UNSMIS)

14. Les administrateurs internationaux et d'autres catégories de personnel non couvertes par le PAM sont couvertes par l'Assurance mutuelle du personnel des Nations Unies. En vertu du système actuel de paiement au fur et à mesure, un élément budgétaire s'ajoute aux coûts salariaux afin de couvrir la prime versée par l'Organisation, et les primes réelles payées par le HCR sont imputées sur les postes actuels des participants actifs ou sur le Budget-programme annuel pour ce qui est des primes afférant aux retraités. Le passif total cumulé pour l'Assurance mutuelle et l'ASHI à la fin de 2008 s'élevait à 277,5 millions de dollars E.-U.

15. L'UNSMIS a été créée et administrée par l'Office des Nations Unies à Genève afin de rembourser les dépenses engagées par ses membres pour cause de maladie, accident ou maternité. Les primes sont payées par les adhérents (déduites du salaire pour les fonctionnaires ou déduites par la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies (UNJSPF) pour les retraités) auquel s'ajoute une contribution de l'Organisation où travaillent les fonctionnaires, conformément à une échelle des contributions établie dans les statuts et les règlements internes de l'UNSMIS. La mutuelle est administrée par un Comité exécutif composé de représentants des secrétariats des différents organes participants basés à Genève.

D. Prime de rapatriement et congés annuels accumulés

16. A la fin de 2008, la valeur actuelle du passif relatif à la prime du rapatriement a été établie au plan actuariel à 27,7 millions (soit une augmentation de 1,2 million par rapport à l'évaluation de 2007, soit 26,5 millions) et le passif au titre des congés annuels accumulés était estimé à 33,5 millions (une augmentation de 0,5 million par rapport à l'estimation de 2007).

17. En vertu du système actuel de paiement au fur et à mesure, les primes de rapatriement et les congés annuels accumulés du HCR sont budgétisés sous la forme d'un pourcentage appliqué aux coûts salariaux nets conformément au barème des traitements des Nations Unies. Ce pourcentage est établi sur la base de l'expérience acquise. Les paiements réels relatifs à la prime de rapatriement et aux congés annuels accumulés sont imputés sur le poste qu'occupe le fonctionnaire au moment de la cessation de service. Si la prime de rapatriement est versée plus d'une année après le départ du fonctionnaire, ou si le fonctionnaire n'occupe pas de poste au moment de la cessation de service, le paiement de ces prestations est imputé sur le Fonds du programme annuel.

V. STRATEGIE DE FINANCEMENT PROPOSEE PAR LE HCR

18. Le passif au titre de l'ASHI pour les adhérents du PAM pourrait être intégralement financé grâce à l'excédent accumulé dans le Fonds du PAM. Le HCR envisage soit de transférer le passif actuellement enregistré dans le Fonds de prestations du personnel au Fonds du PAM (versant aux retraités les prestations liées à l'assurance maladie par prélèvement sur le Fonds du PAM), soit de transférer 30,3 millions de dollars E.-U. de cet excédent depuis le Fonds du PAM sur le Fonds de prestations au personnel. Partant de l'hypothèse que le niveau du personnel travaillant dans des lieux d'affectation loin du Siège restera stable ou s'accroîtra et que les tendances actuelles en matière de recettes et de dépenses se maintiendront, le Fonds du PAM devrait être suffisamment approvisionné pour financer l'intégralité du passif. Cette question devra être examinée au sein du Comité de gestion du PAM, dans la mesure où le statut et le règlement intérieur du PAM dispose que ce Comité est responsable de la définition de la politique administrative générale du Plan.

19. Concernant les passifs de l'ASHI liés à l'UNSMIS, le HCR envisage une combinaison d'options :

- a) solliciter des contributions directes des donateurs pour un approvisionnement initial (et/ou tout financement ultérieur) ;
- b) opérer des transferts sur le report dégagé à la fin de l'année, le montant devant être déterminé chaque année selon les exigences opérationnelles et les projections de nouvelles contributions au cours de l'année à venir ; et
- c) financer le montant du passif annuel moyennant une imputation mensuelle supplémentaire sur les états de paie, selon la formule qui sera établie. Conformément à la méthode utilisée par l'UNICEF pour son Fonds lié à la cessation de service, on propose de prélever l'équivalent de 4 pour cent de tous les traitements nets de base (administrateurs et agents des services généraux) à cette fin. L'adoption de cette modalité afférente au traitement net de 2008 pour le personnel des administrateurs et des agents des services généraux permet de dégager un montant de 9,7 millions de dollars E.-U. Ce prélèvement impliquerait un « coût salarial » additionnelle et le montant recueilli serait transféré au Fonds de prestations au personnel. Ce pourcentage pourrait être passé en revue tous les deux ans dans le cadre de l'opération de planification budgétaire biennale et ajusté si nécessaire pour garantir un financement régulier du Fonds de prestations au personnel. Il convient de noter que cette proposition n'a pas été reflétée dans le Budget biennal 2010-2011 actuellement en cours de préparation.

20. Le HCR n'envisage pas d'établir un mécanisme de financement du passif des congés annuels accumulés et de la prime de rapatriement. L'analyse montre que pour l'année 2008, la moyenne de 30 jours utilisée pour l'estimation du passif concernant les congés annuels est très proche du nombre réel de jours payés au moment de la cessation de service sous forme de compensation financière. En d'autres termes, le coût standard budgété pour les postes couvre adéquatement le paiement des jours de congés annuels compensés. Conformément au rapport actuariel, la dépense annuelle au titre de la prime de rapatriement devrait être de l'ordre de 3 millions de dollars par an au cours des dix prochaines années, avec des montants allant de

2,3 millions en 2009 à 3,6 millions en 2018. Dans la mesure où ces montants sont assez stables et constants, le HCR propose de continuer à les financer au fur et à mesure.

21. Le HCR pourrait envisager d'établir deux fonds distincts, l'un pour les coûts liés à la cessation de service, l'autre pour l'ASHI si l'on estime que cela permet une meilleure gestion des différents types de passif.

VI. CONCLUSION

22. Les fonctionnaires du système des Nations Unies qui ont rempli certaines conditions ont droit à des prestations liées à la cessation de service, y compris une prime de rapatriement et le paiement des jours de congés annuels accumulés. Les soins de santé prévus par le programme d'assurance maladie après la cessation de service constituent un élément crucial de la sécurité sociale des fonctionnaires retraités, dont bon nombre ne peuvent bénéficier de régimes nationaux de sécurité sociale dans leur pays d'origine en raison de leur engagement auprès de l'Organisation.

23. Il appartient donc au HCR de s'assurer de ressources financières viables pour faire face au passif lié aux prestations à et après la cessation de service. A cette fin, le HCR envisage la stratégie suivante :

- a) financer intégralement le passif de l'ASHI lié au PAM à partir de l'excédent dégagé dans le Fonds du PAM ;
- b) financer graduellement le passif de l'ASHI lié à l'UNSMIS en opérant des transferts depuis le report dégagé à la fin de chaque année avec un montant à déterminer conformément aux exigences opérationnelles et aux projections de nouvelles recettes pour l'année suivante et moyennant des imputations mensuelles additionnelles sur les états de paie, c'est-à-dire 4 pour cent sur les traitements nets de base pour les administrateurs et les agents des services généraux ; et
- c) solliciter et accepter avec reconnaissance toute contribution directe des donateurs à la fin expresse de financer le passif lié aux prestations à et après la cessation de service.

24. Le HCR escompte des commentaires en la matière, notamment par le biais de discussions bilatérales. En octobre 2009, le HCR sera informé de la stratégie adoptée par les Nations Unies et sera donc en position de présenter officiellement une proposition financière au Comité permanent en juin 2010 aux fins d'application dans le cadre du budget de la prochaine période biennale.
