



**ASSEMBLÉE — 36<sup>e</sup> SESSION**

**COMMISSION ADMINISTRATIVE**

**Point 49 : Budgets pour 2008, 2009 et 2010**

**PROTECTION DU POUVOIR D'ACHAT DU BUDGET DE L'OACI**

(Note présentée par Secrétaire général)

**RÉSUMÉ ANALYTIQUE**

La présente note donne un aperçu des méthodes les plus courantes pour protéger le pouvoir d'achat du budget et des récentes notes de l'OACI sur la question.

Elle donne un bref résumé des enseignements tirés par les institutions spécialisées des Nations Unies qui ont mis en œuvre une de ces méthodes, le système de contributions en deux monnaies.

Elle se conclut par une série de recommandations relatives à la nécessité d'un plus ample examen de la meilleure façon de protéger le pouvoir d'achat du budget de l'OACI.

**RÉFÉRENCES**

A36-WP/23-AD/1

C-WP/12831, Additif n° 1, C-DEC 181/16

C-WP/12663, C-DEC 179/3

FI-WP/641

## 1. INTRODUCTION

1.1 À sa 181<sup>e</sup> session, le Conseil a recommandé notamment d'atténuer le risque d'une future érosion des crédits budgétaires due à des fluctuations de change défavorables en établissant le budget dans la monnaie principale dans laquelle les dépenses inscrites au budget sont engagées, c'est-à-dire en élaborant un budget en dollars canadiens (CAD). Celui-ci était basé sur une enveloppe de financement de 213,5 millions \$US, convertie au taux de change de 1,15, équivalente à un budget en dollars canadiens de 245,5 millions (A36-WP/23, AD/1).

1.2 Plusieurs membres du Conseil ont déclaré à ce propos que – même s'ils approuvaient en principe les recommandations consensuelles – des renseignements supplémentaires seraient quand même nécessaires pour assurer l'appui de leur gouvernement. Des renseignements supplémentaires sur la protection du pouvoir d'achat du budget de l'OACI ont été fournis au Conseil à la 24<sup>e</sup> séance de sa 181<sup>e</sup> session, le 7 septembre 2007<sup>1</sup> et, bien que le financement de 245,5 millions CAD ne fût pas contesté, une délégation a recommandé que l'option d'un régime de contribution mixte soit examinée plus avant.

1.3 On trouvera ci-après une revue de l'historique récent de la question de la protection du pouvoir d'achat du budget, un résumé de ce qui a été appris d'autres institutions spécialisées des Nations Unies en ce qui concerne les contributions mixtes et une liste de recommandations

## 2. REVUE DES RÉCENTES NOTES DE L'OACI SUR LA PROTECTION DU POUVOIR D'ACHAT DU BUDGET

2.1 La question de la protection du pouvoir d'achat du budget de l'OACI contre les fluctuations de change défavorables a fait l'objet de débats ces cinq dernières années.

2.2 L'affaiblissement persistant du dollar des États-Unis — le taux de change du dollar des États-Unis en dollars canadiens est passé de 1,54 au printemps 2001 à la quasi parité en septembre 2007 — se traduit maintenant par la possibilité très réelle que le Plan d'activités ne puisse être mené à bien en raison de la perte potentielle de pouvoir d'achat du budget, à moins qu'un budget à croissance réelle nulle (CRN) ne soit adopté. Le programme des travaux de l'OACI devant être protégé dans toute la mesure du possible des effets de fluctuations de change, la question a été examinée à plusieurs reprises par le Conseil ces dernières années.

2.3 La note FI-WP/641, « Méthodes visant à protéger et à stabiliser le pouvoir d'achat des budgets approuvés », du 31 octobre 2003, présente diverses méthodes envisageables pour protéger et stabiliser le Budget-Programme contre les fluctuations de change défavorables. Ces méthodes consistent à :

- a) prévoir dans le budget des crédits pour imprévus afin de combler les déficits qui pourraient résulter de fluctuations du taux de change ;
- b) établir une méthode de calcul des contributions en deux monnaies ;
- c) prévoir une couverture à terme par des contrats d'achat à terme de devises ;

---

<sup>1</sup> Additif n° 2 au C-WP/12831.

- d) établir un compte de réserve spéciale pour financer les fluctuations du taux de change ;
- e) utiliser l'excédent accumulé pour amortir l'effet des fluctuations de change ;
- f) établir les budgets dans la devise principale dans laquelle les dépenses inscrites au budget sont engagées.

2.4 Dans le cadre de la note FI-WP/641, une analyse comparative entre les options « b ) » et « f ) » est effectuée.

2.5 La note C-WP/12663, « Propositions concernant les fluctuations des taux de change dans le budget de l'OACI », du 28 avril 2006, recommande que l'OACI poursuive la pratique actuelle des contrats d'achat à terme de devises, selon les besoins, pour protéger et stabiliser le budget contre les fluctuations de change défavorables et qu'elle recoure à la méthode de la constitution d'un fonds de réserve de devises pour se protéger contre les fluctuations à long terme de la valeur du dollar canadien (voir C-DEC 179/3).

2.6 Il est à noter que dans le cadre de ces deux notes de la question d'un système de contributions en deux monnaies pour l'OACI a été examinée mais que cela n'a pas été approuvé, d'autres méthodes ayant été jugées plus efficaces pour une organisation de la taille de l'OACI.

2.7 L'Additif n° 1 la note C-WP/12831, « Implications du passage du Programme ordinaire de l'OACI à un régime financier fonctionnant entièrement en dollars canadiens », du 6 juin 2007 (C-DEC 181/16) expose rapidement les incidences du passage du budget de l'OACI à un régime financier entièrement en dollars canadiens pour ce qui est des contributions ainsi que des traitements, de l'ajustement de poste et d'autres prestations du personnel recruté sur le plan international. Elle conclut que ce changement de politique ne protégerait pas complètement l'OACI des incidences de l'évolution du change mais qu'il en atténuerait l'effet.

### **3. APERÇU D'AUTRES MÉTHODES VISANT À PROTÉGER LE BUDGET CONTRE LES FLUCTUATIONS DE CHANGE**

3.1 L'établissement d'un budget dans la principale monnaie dans laquelle les dépenses inscrites au budget sont engagées ayant déjà été abordé dans la section précédente de la présente note, cette section-ci porte sur trois autres méthodes : l'achat à terme de devises, l'établissement de réserves de rechange ou de fonds de stabilisation monétaire et le système de contributions en deux monnaies ou système mixte.

#### **3.2 L'achat à terme de devises**

3.2.1 L'achat à terme de devises est une entente pour acheter (ou vendre) des devises à un prix préalablement déterminé à une date future spécifiée. C'est déjà actuellement une pratique de l'OACI. Il n'assure cependant pas une protection complète si le taux à terme est différent du taux budgétaire et si les taux du marché évoluent défavorablement.

3.2.2 Comme les cadres de dépenses doivent être déterminés avec précision, l'achat à terme exige des compétences spécialisées et un personnel très attentif

3.2.3 De plus, il y a une limite à la mesure dans laquelle le marché à terme est prêt à conclure des contrats. Au-delà de cette limite, le pouvoir d'achat du budget est exposé au risque.

### 3.3 **Réserves de change ou fonds de stabilisation monétaire**

3.3.1 Les réserves de change ou fonds de stabilisation monétaire constituent un autre outil qui contribue à atténuer le risque de change. Ils permettent que soient rassemblés dans un compte distinct les pertes et les gains sur des transactions spécifiées, ce qui évite qu'ils n'affectent le Plan d'activités au cours de la période budgétaire.

3.3.2 Les États devraient convenir d'utiliser les excédents de liquidités en fin d'exercice pour financer une telle réserve. Cependant la réserve pourrait être établie avec un solde nul.

### 3.4 **Système de contributions en deux monnaies ou système mixte : définition et problèmes**

3.4.1 Le système mixte est une méthodologie de fixation des contributions selon laquelle les contributions à verser à l'Organisation sont établies en deux montants correspondant chacun à l'une des deux monnaies utilisées pour les dépenses de son budget ordinaire. Il serait donc demandé aux États de payer des montants déterminés dans les deux monnaies.

3.4.2 Selon la pratique actuelle de l'OACI, le budget est élaboré et approuvé en dollars des États-Unis et les contributions des États sont fixées et payées dans cette monnaie. Dans un système mixte de contributions, le budget serait toujours établi dans une seule monnaie<sup>2</sup> mais le montant approuvé serait réparti entre dollars des États-Unis et dollars canadiens. Deux montants de contributions distincts seraient calculés pour chaque devise, en appliquant le taux de contribution de chaque pays aux montants totaux des crédits approuvés de chaque exercice dans chacune des deux monnaies.

3.4.3 En ce qui concerne les monnaies de dépenses, l'OACI reçoit actuellement la totalité des contributions en dollars des États-Unis, et elle doit donc acheter des dollars canadiens pour s'acquitter de ses dépenses dans cette monnaie. Dans le cadre d'un budget, tout achat de cette sorte présente le risque d'un écart défavorable du change (c.-à-d. d'une perte) entre le taux retenu pour le budget et le taux du marché au moment de l'achat des dollars canadiens. D'un budget à l'autre, si un régime de CRN n'est pas entériné et si les contributions ne sont pas relevées à cause d'une fluctuation du taux de change, le manque à gagner dû aux écarts du change peut porter fortement atteinte à la capacité de l'Organisation de s'acquitter de ses missions.

3.4.4 Dans le cadre d'une option CRN, tous les États partageraient la charge de la perte ou le bénéfice du gain en vertu du fait que les crédits budgétaires tiendraient compte du cours au comptant du jour où l'Assemblée approuve le budget. Dans un système de contributions mixtes, — même si la CRN n'est pas appliquée — le risque de pertes de change et l'avantage de gains découlant de la fluctuation des taux entre périodes budgétaires successives seraient toujours reportés sur les États.

3.4.5 Le coût réel pour chaque État dépendra du taux de change entre la monnaie de cet État et la monnaie ou les monnaies dans lesquelles les contributions sont fixées. On pourrait faire valoir qu'avec des contributions fixées en deux monnaies, le risque de change pour les États ne doublerait pas mais qu'il y aurait plutôt une diversification, créant les conditions pour compenser le risque afférent à chacune des monnaies. Dans un système mixte, il appartiendrait à chaque État d'assurer la convertibilité de sa

---

<sup>2</sup> CAD, comme il est proposé dans la note A36-WP/23 AD/1.

monnaie de paiement en dollars des États-Unis et en dollars canadiens. Les États dont la monnaie est le dollar des États-Unis ou est liée à ce dernier devraient tenir compte de la possibilité d'être confrontés pour la première fois à des fluctuations du change si un système mixte était mis en œuvre.

3.4.6 Un régime de contributions en deux monnaies permettrait à l'OACI de faire correspondre recettes et dépenses par grande unité de monnaie de dépenses, ce qui lui permettrait dans une large mesure d'éviter d'avoir à acheter des devises dans le cadre d'un budget et éliminerait ainsi le risque de change. La clé du bon fonctionnement d'une stratégie de contributions en deux monnaies est donc l'analyse et la prévision exactes des dépenses dans chaque monnaie où elles sont effectuées. Le succès dépend de la capacité de prédire les dépenses dans chaque monnaie pour toute la période budgétaire.

3.4.7 Un élément clé de ce qui précède est aussi la fixation du taux de change entre les deux monnaies de fixation des contributions sur la période budgétaire triennale, et il existe différentes options pour aborder cette question, options qu'il faut examiner et sur lesquelles il faut se mettre d'accord.

3.4.8 Quant aux coûts afférents au passage à un système mixte, il y a des coûts non récurrents de mise en place du système<sup>3</sup> qui sont nécessaires pour adapter l'environnement de l'entrepôt de données et pour créer des rapports révisés. L'administration d'un système de contributions en deux monnaies entraînerait en outre des coûts récurrents liés à la charge de travail comptable qu'elle impliquerait.

### 3.5 **Expérience d'autres institutions spécialisées des Nations Unies**

3.5.1 La plupart des institutions spécialisées des Nations Unies perçoivent les contributions dans une seule monnaie, qui est habituellement la monnaie de fonctionnement de l'organisation<sup>4</sup> et elles traitent le risque restant par une couverture de risque active ou passive. Ces institutions font face à un risque de change beaucoup plus bas si leur seconde monnaie en importance ne représente qu'une faible proportion de leur budget total.

3.5.2 Là où tel n'est pas le cas, un système de contribution mixte a été employé. Il s'agit actuellement des trois institutions spécialisées suivantes :

- a) l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) à Rome ;
- b) l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) à Vienne ;
- c) l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) à Paris.

3.5.3 L'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) a aussi adopté un système de contributions mixte, mais elle a décidé de le remplacer lors du biennat 2002-2003 par une contribution en euros seulement.

---

<sup>3</sup> Entre 150 000 et 250 000 \$US selon une estimation de la FAO faite en 2003.

<sup>4</sup> P.ex. le dollar des États-Unis pour les institutions établies à New York et le franc suisse pour celles qui sont établies à Genève.

#### 4. ANALYSE

4.1.1 Selon l'expérience acquise dans le famille des Nations Unies, l'achat à terme de devises ou les fonds de stabilisation monétaire n'assurent pas une protection complète contre les fluctuations de change et les systèmes de contributions en deux monnaies — lorsqu'ils sont mis en œuvre — jouent leur rôle primordial qui est de protéger les finances contre les incidences de ces fluctuations.

4.1.2 Toutefois, la revue effectuée par l'OACI révèle aussi que les questions générales suivantes sont d'importance critique et qu'il faut les avoir à l'esprit en évaluant s'il est opportun de passer à un système de contributions en deux monnaies entre autres :

- a) le système mixte est recommandé lorsque la première et la deuxième monnaie en importance représentent des proportions comparables du budget total ;
- b) l'élaboration d'une méthodologie et son acceptation par les organes directeurs prennent du temps pour l'examen des nombreux facteurs qui interviennent et il ne faut pas l'entreprendre sans une analyse et une planification significatives et, comme l'a fait la FAO, sans recourir à l'avis éclairé de professionnels de l'extérieur ;
- c) il y a des coûts d'élaboration non récurrents et des coûts récurrents qu'il faut bien peser par rapport à l'avantage d'une protection budgétaire ;
- d) plusieurs incidences comptables sont à envisager, avant tout le fait que des retards dans la réception des versements de gros contributeurs créeraient des pénuries dans les flux de trésorerie et des différences sur les taux de change ;
- e) il y a des difficultés de suivi et de contrôle budgétaires dus à ce que la monnaie d'affectation est différente de la monnaie de dépense.

4.2 En ce qui concerne l'OACI, il est à noter que l'Organisation se trouve actuellement aux stades ultimes de la conception d'un nouveau système financier qu'il est prévu de mettre en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Vu la complexité d'un régime mixte, elle ne serait sans doute pas en mesure de modifier ce système financier pour gérer des contributions en deux monnaies. Il faudrait alors concevoir un système manuel, dont le suivi et la gestion nécessiteraient un personnel financier plus nombreux.

4.3 Étant donné que l'OACI effectue des dépenses dans les monnaies des huit lieux d'affectation, les États contractants pourraient peut-être être invités à verser leurs contributions dans leur propre monnaie — en fonction des dépenses nécessaires — ce qui permettrait à l'Organisation de gérer des recettes dans différentes monnaies, en vertu du paragraphe 6.6 du Règlement financier.

#### 5. RECOMMANDATIONS

5.1 Il est recommandé que le budget proposé pour 2008-2010 soit approuvé avec une enveloppe de financement de 245,5 millions de dollars canadiens, tel qu'il est présenté dans la note A36-WP/23, AD/1.

5.2 Que l'OACI mette en œuvre le 1<sup>er</sup> janvier 2008 un régime de budgétisation et de comptabilisation en dollars canadiens.

5.3 Que le Secrétariat étudie de façon plus poussée les questions entourant le système de contributions en deux monnaies pour l'OACI ainsi que d'autres options, plus faciles à administrer, sur la meilleure façon de protéger l'Organisation à l'avenir contre les risques de change, telles que la gestion des recettes en monnaies nationales pour les faire correspondre aux besoins de dépenses, ainsi que le permet le paragraphe 6.6 du Règlement financier ; et qu'il soit rendu compte au Conseil de l'OACI sur cette question, dans la perspective de sa résolution à la satisfaction du Conseil.

— FIN —