



ASSEMBLÉE — 35^e SESSION

COMMISSION ADMINISTRATIVE

Point 39.1 : Budget-Programme 2005, 2006, 2007

STABILITÉ DU FINANCEMENT VOLONTAIRE

Arrangements entre l'OACI et les États donateurs pour le financement du triennat

(Note présentée par l'Australie)

SOMMAIRE

La présente note propose que les États s'engagent à fournir des contributions volontaires dans des protocoles de financement. Bien que n'étant pas contraignants, ces documents consigneraient les engagements politiques des États donateurs. Ils permettraient à la fois de promouvoir une plus grande confiance entre l'Organisation et les États donateurs et de garantir à l'Organisation une plus grande certitude concernant les montants et les dates de versement des contributions volontaires. Ils permettraient aussi de promouvoir le regroupement des activités de collecte de fonds extrabudgétaires de l'Organisation.

1. INTRODUCTION

1.1 L'OACI a de tout temps compté sur deux formes de financement de ses activités par les États : le budget-programme ordinaire et les contributions volontaires. De façon générale, tout au long de son histoire, le budget-programme ordinaire a permis d'assurer la plupart des ressources pour les grandes activités de l'OACI.

1.2 Ces dernières années, par suite des contraintes imposées à leurs propres administrations nationales en matière de dépenses, nombre d'États ont eu de plus en plus de difficultés à augmenter le niveau de leurs contributions budgétaires à l'OACI. Cela est dû en partie aux mécanismes nationaux en vertu desquels il faut rendre compte des dépenses des fonds publics. Par suite, l'OACI a sollicité un financement volontaire pour certaines de ses activités, procédé que certains États ont jugé plus souple et plus facile.

2. LES PROBLEMES ASSOCIÉS AUX CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES

2.1 Le financement volontaire peut prendre un certain nombre de formes. Dans l'exemple peut-être le mieux connu, à savoir le mécanisme AVSEC, les États peuvent faire des contributions volontaires en réponse à un appel coordonné lancé à des États membres de l'OACI pour financer certaines activités (la sûreté de l'aviation dans ce cas). Ces dernières années, l'OACI a aussi sollicité de la part des États membres des contributions volontaires pour d'autres activités telles que l'USOAP.

2.2 L'un des problèmes majeurs liés aux contributions volontaires réside dans leur caractère irrégulier. Le Secrétaire général ne sait jamais quel sera le montant et la date de versement de ces contributions, lesquelles ont tendance à être effectuées à des moments cadrant avec les calendriers politiques nationaux des États donateurs. Il est par conséquent impossible de planifier des activités financées par ce moyen. L'OACI a généralement présenté ses estimations financières pour les programmes financés à l'aide de contributions volontaires de la même manière que celles qui sont financées au titre du budget-programme ordinaire. Mais en réalité, l'Organisation a dû mettre en banque les contributions volontaires jusqu'à ce qu'il y ait des montants suffisants pour financer des éléments particuliers de ces programmes, au cas par cas. Étant donné qu'elle ne dispose souvent que de très peu de renseignements sur la date à laquelle les fonds volontaires seront versés, les objectifs des programmes de l'OACI financés de la sorte sont souvent compromis.

2.3 Le Conseil et l'Assemblée exercent un contrôle étroit sur l'élaboration des projets de budget-programme de l'Organisation, mais bien moins en ce qui concerne les ressources sollicitées au titre des mécanismes volontaires. Les administrations nationales peuvent souvent faire valoir des situations *politiques* pour justifier le versement de ressources au titre de mécanismes volontaires, mais elles sont assurément moins en mesure de justifier devant les autorités financières la manière dont ces fonds seront dépensés. Cette restriction peut avoir pour effet de réduire la confiance dans le mécanisme du financement volontaire à long terme, diminuant ainsi le nombre d'États disposés à faire de telles contributions ainsi que le volume de ces contributions. En réponse à la volonté réduite des États de verser ces contributions, il semble que l'idée pour l'Organisation soit d'augmenter ses demandes de financement des programmes de façon à recevoir des fonds suffisants à l'exécution des programmes prévus¹. Ce marchandage n'est pas susceptible de promouvoir la confiance entre l'Organisation et ses États membres.

2.4 Le Gouvernement de l'Australie fait face à un problème similaire pour équilibrer obligation redditionnelle et continuité de financement dans la fourniture de fonds à des organismes par l'intermédiaire de ses divers programmes de subvention aux communautés. La solution qu'il a adoptée consiste à faire des paiements volontaires dans le cadre d'accords de financement. En contrepartie de l'engagement à dépenser les fonds aux objectifs convenus et de rendre compte de l'utilisation de ces fonds, le Gouvernement australien convient d'effectuer des paiements spécifiés à certaines dates. Un mécanisme comparable semblerait souhaitable pour résoudre certains des problèmes liés aux contributions volontaires à l'OACI.

2.5 Les contributions volontaires présentent aussi un autre problème : en raison de la réduction des ressources de son budget-programme, il y a eu prolifération de demandes de contributions volontaires de la part de l'OACI. Venant s'ajouter à ce qui est exposé ci-dessus, un certain nombre de notes de travail présentées à l'Assemblée envisagent des demandes de contributions volontaires, par exemple la note A35-WP/YYYY concernant le personnel détaché pour assurer une assistance en vue de

¹ Par exemple, s'il faut disposer de 5 millions de dollars, comme de façon générale l'Organisation ne reçoit que 25 % de ce qu'elle demande, il convient de solliciter 20 millions de dollars pour financer le programme envisagé.

l'élargissement proposé de l'USOAP, la note A35-WP/YYY qui demande une assistance en ce qui concerne les systèmes de technologie de l'information de l'OACI. Compte tenu des demandes significatives proposées dans le budget de l'OACI (A35-WP/20), cette dernière devra compter sur des contributions volontaires durant un certain nombre d'années pour poursuivre nombre de ses activités importantes. Plutôt que de faire des demandes d'assistance ad hoc à répétition, l'Organisation devrait regrouper ces diverses demandes de contributions volontaires de la part des États membres.

2.6 Si les États qui sont disposés à faire des contributions volontaires pour financer l'OACI s'engagent à un calendrier préétabli de paiements de leurs contributions volontaires, l'Organisation serait alors en meilleure posture pour mieux planifier l'exécution de ses programmes financés par ce moyen. Elle pourrait aussi mieux rendre compte de ses dépenses aux trésors nationaux qui souhaitent s'assurer de la manière dont l'Organisation utilise ces fonds par rapport aux objectifs pour lesquels ils ont été alloués. Si l'OACI en venait à élaborer un tel calendrier et à demander aux États de prendre *tous* leurs engagements volontaires en se fondant sur ce calendrier, cela permettrait de stabiliser une source importante de ressources de fonctionnement de l'OACI.

3. FORME DE L'ARRANGEMENT

3.1 L'Australie estime qu'un engagement dans un document d'un rang inférieur à celui d'un traité (par exemple un protocole de financement) permettrait de promouvoir une volonté plus ferme face à des demandes de financement volontaire. Bien que ne constituant que la consignation d'un engagement politique, ces types de document ont un plus grand poids moral. Ils sont plus susceptibles de promouvoir une compréhension mutuelle accrue entre entités que les annonces opportunistes unilatérales d'engagement en vue d'un financement. Cette forme de document pourrait aussi faciliter des engagements mutuels à des contributions volontaires de la part de groupes d'États, par exemple ceux d'une région particulière.

3.2 Les éléments essentiels d'un tel arrangement seraient les suivants :

- une description claire de chacun des objectifs auxquels l'Organisation se propose d'utiliser les fonds ;
- un plan d'activités avec un ordre de priorité et une analyse des risques, établi sur la base de chaque projet, pour chacun des objectifs particuliers auxquels la contribution sera utilisée ;
- une série convenue de mesures de performance en fonction desquelles l'Organisation rendra compte à l'État donateur des progrès et de l'efficacité du ou des programmes particuliers qui seront financés ;
- une série convenue d'étapes et de dates de compte rendu ;
- un montant constituant l'engagement volontaire total de l'État donateur ;
- un calendrier indiquant les dates auxquelles l'État donateur versera sa contribution volontaire et le volume et/ou la forme de ces versements échelonnés, le cas échéant.

4. CONCLUSION

4.1 L'Organisation obtient actuellement des contributions volontaires sur une base ad hoc qui appelle un renforcement. L'OACI devrait élaborer un arrangement type au titre duquel les États devraient verser des contributions volontaires. En contrepartie de ce renforcement de l'obligation redditionnelle sous forme de l'élaboration de plans d'activités et de comptes rendus en fonction de ces plans, l'OACI s'assurerait un engagement à assurer un financement plus stable des programmes qui ne relèvent pas du budget-programme ordinaire.

5. INCIDENCE FINANCIÈRE DES MESURES PROPOSÉES

5.1 L'introduction d'arrangements de financement volontaire pour le triennat garantirait une source importante de recettes. Elle permettrait à l'Organisation de mieux planifier ses activités futures financées de cette manière et d'entreprendre ces activités en temps plus opportun.

6. SUITE À DONNER PAR L'ASSEMBLÉE

6.1 L'Assemblée est invitée :

- a) à reconnaître les problèmes continus que le Secrétaire général rencontre en raison du caractère irrégulier des contributions volontaires, notamment lorsque celles-ci sont utilisées pour financer des activités importantes de l'Organisation ;
- b) à reconnaître la nécessité pour les administrations nationales de rendre compte à leurs gouvernements de la manière dont leurs contributions volontaires sont utilisées par l'OACI ;
- c) à demander au Conseil d'élaborer un document type énonçant des arrangements de financement volontaire et incorporant les éléments énoncés au paragraphe 3.2 de la présente note ;
- d) à prier instamment les États qui sont disposés à faire des contributions volontaires à l'OACI de conclure des arrangements de financement volontaire avec l'Organisation en utilisant le document type élaboré par le Conseil.