


Octobre 2013

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

COMITE FINANCIER

Cent cinquante et unième session

Rome, 11-15 novembre 2013

**Financement des obligations au titre de l'assurance maladie
après cessation de service**

Pour toute question relative au contenu du présent document, prière de s'adresser à:

Mme Monika Altmaier
Directrice du Bureau des ressources humaines
Tél.: + 3906 5705 6422

Le code QR peut être utilisé pour télécharger le présent document. Cette initiative de la FAO vise à instaurer des méthodes de travail et des modes de communication plus respectueux de l'environnement. Les autres documents de la FAO peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org



mi710f

RÉSUMÉ

- L'obligation qui incombe à la FAO de prendre en charge une partie des frais d'assurance maladie des retraités (assurance maladie après cessation de service – AMACS) est reconnue depuis de nombreuses années, mais l'instauration des normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) a mis en lumière le problème des obligations que l'Organisation a accumulées à cet égard.
- Ce problème touche l'ensemble des organisations du système des Nations Unies et les solutions qu'il faut y apporter font aujourd'hui l'objet d'un large débat.
- À sa cent quarante-huitième session, tenue en mars 2013, le Comité financier a examiné le document FC 148/5 intitulé «Évaluation actuarielle des obligations relatives au personnel pour 2012», qui contenait des informations détaillées sur l'ampleur des obligations accumulées au titre de l'AMACS. Il a également débattu de la question lorsqu'il a examiné le projet de Programme de travail et budget pour 2014-2015.
- Le Comité a demandé au Secrétariat de présenter d'autres options pour réduire le sous-provisionnement des obligations au titre de l'AMACS, notamment des propositions visant à diminuer ces obligations, et de fournir également des informations supplémentaires sur cette question, et en particulier sur la composition des participants au plan et sur les prestations servies par celui-ci, qui seront examinées par le Comité à sa prochaine session ordinaire.
- On trouvera ci-après plusieurs options concernant les obligations au titre de l'AMACS, des détails sur les débats en cours au sein du système des Nations Unies et des informations supplémentaires, pour examen par le Comité.

INDICATIONS QUE LE COMITÉ FINANCIER EST INVITÉ À DONNER

- Le présent document a pour objet de contribuer au débat consacré actuellement à l'AMACS au sein de la FAO et du système des Nations Unies. Il est présenté pour information et en vue de recueillir toute indication que le Comité souhaitera peut-être donner.

Projet d'avis

Le Comité:

- **a pris note des options présentées par le Secrétariat pour réduire le sous-provisionnement des obligations au titre de l'AMACS;**
- **a encouragé le Secrétariat à poursuivre l'examen de ces options à la lumière des réflexions menées à ce sujet par l'Assemblée générale des Nations Unies et a souligné qu'il était important que les organisations du système des Nations Unies adoptent une approche commune pour cette question;**
- **a demandé instamment au Secrétariat de ne pas relâcher l'effort qui est fait pour limiter les coûts de l'actuel plan d'assurance maladie.**

A. Introduction

1. Le plan d'assurance maladie est un des éléments essentiels de la rémunération du personnel de la FAO depuis 1951, dans le cadre des plans de sécurité sociale prévus par le Statut du personnel, au point 301.6.2: «Le Directeur général établit pour le personnel un système de sécurité sociale, contenant notamment des dispositions pour la protection de la santé des intéressés et prévoyant des congés de maladie et de maternité, ainsi que de justes indemnités en cas de maladie, d'accident ou de décès imputables à l'exercice de fonctions au service de l'Organisation.»
2. Les obligations au titre de l'AMACS trouvent leur origine dans le fait que la FAO s'est engagée à offrir une couverture médicale aux fonctionnaires qui prennent leur retraite et qui remplissent les conditions, et que cette responsabilité persiste jusqu'au décès de l'intéressé (et éventuellement après ce décès si les membres de la famille sont couverts). Ces obligations doivent apparaître chaque année dans les états financiers.
3. Le coût de cette prestation, pris en charge pour partie par l'Organisation et pour partie par le personnel, s'est alourdi avec le temps du fait de l'allongement de l'espérance de vie et de l'augmentation du coût des services médicaux dans le monde. Bien que l'on ait pris des mesures au fil des ans pour mettre de côté des fonds afin de faire face à ces obligations, le montant total des fonds disponibles reste insuffisant pour financer les obligations, dont il est par ailleurs prévu qu'elles augmenteront dans les années à venir.
4. Il existe plusieurs façons de s'attaquer à la question des obligations accumulées au titre de l'AMACS, selon le point de vue de l'observateur, mais aucune piste ne fait l'unanimité. Toutes les organisations du système des Nations Unies cherchent des solutions. Pendant sa session en cours (la soixante-huitième), l'Assemblée générale des Nations Unies examinera un rapport détaillé du Secrétaire général exposant un moyen de financer les obligations de l'Organisation des Nations Unies elle-même, qui sont environ trois fois plus élevées que celles de la FAO¹. Le Comité financier sera informé, à sa réunion, de l'évolution des débats à New York.

B. Obligations de la FAO

5. Les actuaires ont calculé les actuelles obligations au titre de l'AMACS en se fondant sur un nombre total de quelque 3 600 fonctionnaires en activité et 4 400 retraités participant au plan. À ceux-ci s'ajoutent les personnes à charge, selon un rapport de 2 pour 1 pour le personnel et de 0,6 pour 1 pour les retraités.
6. Comme indiqué dans l'évaluation actuarielle des obligations relatives au personnel pour 2012², les obligations de la FAO au titre de l'AMACS s'élevaient en 2012 à 1 062,1 millions d'USD. En 2012, 266,5 millions d'USD en placements à long terme étaient affectés à la prise en charge partielle de cette obligation.
7. Ces dernières années, les obligations au titre de l'AMACS n'ont cessé de grossir dans les comptes, et elles continueront d'augmenter si aucune mesure n'est prise. Le fait que les États Membres aient décidé de rejeter les propositions antérieures du Secrétariat qui consistaient à accroître le financement de façon à stabiliser ou à réduire les obligations n'a pas encore eu de conséquences négatives, à ce jour, sur le fonctionnement pratique de la FAO. Cependant, on ne sait pas de quel œil les États Membres et les tiers qui travaillent avec la FAO verront ces obligations importantes dans les comptes de l'Organisation. Cette situation risque par ailleurs, à un moment donné, de conduire les vérificateurs des comptes à s'interroger sur la continuité des activités de l'Organisation et, dès lors, à assortir leur opinion d'une réserve.

¹ Document A/68/353.

² Document FC 148/7, paragraphe 6.

C. Système des Nations Unies

8. Le dernier examen en date de la question a eu lieu en juin 2013, au sein du Réseau Finances et budget, un organe subsidiaire du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination. Les participants à cette réunion sont généralement les chefs chargés des affaires financières dans les organisations du système des Nations Unies.

9. Le Secrétariat de l'ONU a informé les participants à la réunion qu'il présenterait cette année des options à l'Assemblée générale pour financer les obligations de l'ONU au titre de l'AMACS, qui s'élèvent à 3 943 millions d'USD pour 2012. La proposition présentée à l'Assemblée générale dans le document A/68/353 impliquerait deux retenues différentes sur les dépenses communes de personnel.

10. La première retenue, qui serait instaurée à partir de 2016, servirait à financer les obligations à l'égard des fonctionnaires en activité pour les services rendus au cours de la période et équivaldrait à 4,5 pour cent des dépenses de personnel. Les organes directeurs de la FAO ont déjà reconnu, en 1997, la nécessité de financer le coût des prestations au titre des services rendus au cours de la période. Depuis le 1^{er} janvier 1998, le coût des prestations au titre des services rendus au cours de la période concernant les membres du personnel relevant du programme ordinaire est financé à chaque exercice biennal sur les crédits ouverts au titre du programme ordinaire, et est imputé dans les comptes officiels au titre des dépenses relatives à l'exécution du Programme de travail en cours. Le coût des prestations au titre des services rendus au cours de la période concernant les membres du personnel relevant des fonds extrabudgétaires est imputé aux dépenses des projets du fonds fiduciaire correspondant et, à ce titre, financé par les recettes des projets.

11. La deuxième retenue servirait à financer les obligations accumulées pour les retraités actuels et le personnel en activité, de nouveau par une retenue sur les dépenses communes de personnel, mais cette fois de 2 pour cent et pour une période estimée à 20 ans à compter de 2016. À la FAO, des contributions biennales supplémentaires des Membres, de 14,1 millions d'USD, sont approuvées par la Conférence depuis 2004-2005 afin de financer partiellement ces obligations, compte tenu des informations fournies par le Secrétariat lors des exercices biennaux ultérieurs sur l'augmentation du financement nécessaire. Ces contributions sont distinctes des crédits budgétaires approuvés pour le financement du Programme de travail, et s'ajoutent à ces crédits. Si la FAO devait adopter une approche similaire à celle proposée à l'ONU, ce financement passerait dans les ouvertures de crédits nettes et l'augmentation des dépenses de personnel qui en découlerait pourrait mettre en péril la réalisation du Programme de travail.

12. Les participants à la réunion des organismes des Nations Unies ont également noté que la modification du taux d'actualisation utilisé avait eu, ces dernières années, des incidences importantes sur les obligations de tous les organismes. À la FAO, par exemple, le passage d'un taux d'actualisation de 4,3 pour cent pour l'évaluation actuarielle pour 2011 à un taux de 3,9 pour cent pour l'évaluation pour 2012 a entraîné une augmentation des obligations de 73 millions d'USD.

13. Les participants à la réunion du Réseau ont par ailleurs reconnu que la complexité extrême de la question et les différences importantes existant au sein du système des Nations Unies indiquaient qu'il n'était pas encore possible d'adopter une approche commune pour le financement. Ils sont toutefois convenus de créer un groupe de travail, dirigé par le Secrétariat de l'ONU, qui sera chargé de partager les informations à venir, de chercher des pistes pour réduire le coût de l'AMACS, de proposer des critères communs pour le réexamen des hypothèses sous-tendant les obligations sur la base du travail accompli par le Secrétariat de l'ONU et le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU, et d'envisager des critères harmonisés pour les évaluations actuarielles. La FAO participe à ce groupe de travail.

D. Options pour réduire le sous-provisionnement des obligations au titre de l'AMACS

Les options présentées ci-dessous ne s'excluent pas mutuellement et peuvent dans certains cas se combiner.

a) Accroître le financement des obligations

14. Il est possible de prendre en charge l'ensemble des obligations au titre de l'AMACS de manière progressive en augmentant la contribution annuelle demandée aux États Membres au titre de l'assurance maladie.

15. Au 31 décembre 2012, pour amortir intégralement les obligations non financées au titre de l'AMACS, d'un montant de 798,8 millions d'USD, en prenant comme hypothèse une période d'amortissement de 30 ans, on estime qu'il faudrait aujourd'hui un montant annuel de 26,8 millions d'USD, qui passerait à 59 millions d'USD à la fin de la période. Aujourd'hui, les contributions des Membres à cette fin s'élèvent, pour l'exercice biennal 2014-2015, à 7,05 millions d'USD par an. Ce niveau de financement est resté inchangé depuis qu'il a été approuvé pour la première fois par la Conférence pour l'exercice biennal 2004-2005; il est insuffisant pour résoudre le problème.

16. Au lieu de prendre en charge directement les obligations, il est aussi possible de suivre l'approche proposée par le Secrétariat de l'ONU, c'est-à-dire procéder à une retenue distincte sur les dépenses de personnel pour couvrir les obligations accumulées existantes au titre du personnel en activité et des retraités dans le cadre du montant net des crédits budgétaires ouverts, ce qui pourrait avoir des effets négatifs sur la réalisation du Programme de travail.

17. On peut aussi envisager que les bénéficiaires de l'assurance doivent payer plus, ce qui réduirait les obligations de la FAO dans les comptes. Aujourd'hui, du fait du plafonnement des cotisations, en pourcentage du revenu, les retraités assument en moyenne 23 pour cent du coût de leur assurance maladie après cessation de service; on estime que les fonctionnaires en activité assument, par subvention croisée, 12,5 pour cent de ce coût par leurs cotisations à l'assurance maladie, et l'Organisation prend en charge le solde de 64,5 pour cent.

18. L'augmentation du pourcentage de paiement assumé par les membres du personnel et/ou les retraités ne contribuerait cependant que pour une part relativement réduite à la résolution du problème. Chaque diminution de 1 pour cent de la charge des obligations assumée par les États Membres réduirait aujourd'hui les obligations dans les comptes de la FAO d'environ 14 millions d'USD. Bien entendu, toute modification aurait une incidence sur la situation financière des retraités et/ou du personnel en service et doit être étudiée dans le contexte général des plans d'assurance maladie dans l'ensemble du système des Nations Unies.

b) Assurer les obligations

19. Dans certaines circonstances, on peut envisager de souscrire une police d'assurance pour couvrir tout ou partie du montant des actuelles obligations accumulées au titre de l'AMACS. L'assurance maladie (la police principale) serait maintenue (financement normal de l'assurance maladie des membres du personnel en service et des personnes à leur charge) et l'on souscrirait une autre police d'assurance (la police AMACS) pour couvrir les bénéficiaires de l'AMACS; cette dernière police coexisterait avec la police principale et la portée de sa couverture serait identique. Cette deuxième police n'interviendrait cependant que pour les demandes de remboursement au titre de l'AMACS, tandis que les demandes de remboursement du personnel en activité continueraient de relever de la première police.

20. La police AMACS serait en vigueur pendant une longue période garantie, de sorte que la période totale soit approximativement égale au temps nécessaire pour financer complètement les obligations accumulées. Par ailleurs, la FAO devrait s'engager, sur le long terme, à payer intégralement les primes chaque année et ni la FAO, ni l'assureur ne pourrait résilier la police par anticipation.

21. Cette option est à l'examen. Son coût nécessite encore une analyse, tout comme la nécessité de garanties de financement sur le long terme. Il convient d'étudier l'impact de cette option sur les actuelles modalités d'assurance et de vérifier avec les actuaires et les commissaires aux comptes que le financement total des obligations au moyen d'une police d'assurance garantie sur la période déterminée par les actuaires permettrait en effet à l'Organisation d'assumer ses obligations.

c) Réduire les futures obligations «nouvelles»

22. L'actuelle obligation qui incombe à la FAO de fournir un plan d'assurance maladie après la cessation de service est considérée dans les normes IPSAS comme une obligation à prestations définies et c'est ce type d'obligation qui donne lieu à l'inscription d'un engagement dans les comptes. On pourrait envisager, mais uniquement pour les nouveaux membres du personnel, une autre piste qui serait de fournir une forme de couverture au titre de l'AMACS dans le cadre d'un plan à cotisations définies. Les fonds versés par l'Organisation et par le membre du personnel durant sa carrière seraient mis de côté et débloqués au moment de la retraite pour souscrire une assurance maladie. Les régimes à cotisations définies ne font pas naître des obligations.

23. Cette option doit être étudiée en profondeur puisqu'elle a des incidences à la fois pour le régime actuel, pour le coût global de l'assurance maladie et pour la rémunération globale que la FAO peut offrir pour attirer et garder du personnel.

d) Ajuster le plan d'assurance maladie

24. Dans le document FC 143/4 (partie B), présenté au Comité financier à sa cent quarante-troisième session, en mai 2012, le Secrétariat avait fourni des informations détaillées sur le plan d'assurance maladie et envisagé des stratégies pour limiter le coût actuel du plan, ce qui contribuerait dans le même temps à une réduction des obligations au titre de l'AMACS. Le Secrétariat avait relevé que la limitation des coûts du plan était un souci constant, et il avait présenté une série de mesures déjà prises. Le Comité financier avait à l'époque souligné qu'il importait d'adopter une approche commune sur la question de l'AMACS, dans le cadre du régime commun des Nations Unies, sous la direction de l'Assemblée générale des Nations Unies, et il avait demandé instamment au Secrétariat de poursuivre ses efforts de limitation des coûts.

25. Le plan d'assurance maladie de la FAO est, dans les grandes lignes, comparable à celui des autres organismes³, que ce soit concernant l'admissibilité ou la couverture médicale. Les mesures d'ajustement du plan sont essentielles pour garantir l'efficacité et éventuellement réaliser des économies dans le budget actuel et les budgets à venir; elles peuvent aussi avoir une incidence sur les obligations au titre de l'AMACS. Pour réduire en particulier le coût de l'AMACS, on peut envisager de nouvelles mesures comme ne plus autoriser les retraités à inclure les personnes à leur charge dans le plan, et explorer les options concernant l'utilisation des régimes d'assurance nationaux pour les retraités. Si l'on devait suivre cette dernière piste, il faudrait le faire pratiquement à coup sûr à l'échelle du système des Nations Unies.

26. Le contrat avec l'assureur actuel arrive bientôt à son terme et le Secrétariat envisage actuellement les options pour un nouveau marché, en vue d'obtenir une tarification optimale. Par ailleurs, il continuera de travailler à optimiser les possibilités de limitation des coûts dans leur ensemble.

27. Il semble toutefois que même si les efforts visant à l'efficacité et aux économies dans le cadre du plan d'assurance maladie sont essentiels pour limiter le coût des prestations pour le personnel en activité et ne doivent pas être relâchés, ces mesures contribueront pour une part relativement réduite à la résolution du problème des obligations au titre de l'AMACS.

³ On trouvera une comparaison détaillée dans le document FC 143/4 (partie B).

E. Conclusion

28. La question du financement des obligations au titre de l'AMACS est actuellement à l'examen dans toutes les organisations du système des Nations Unies. La situation que connaît la FAO est, dans la plupart de ses aspects, similaire à celle que connaissent bon nombre des autres organisations. Comme cela a été demandé lors de sessions antérieures du Comité financier, l'Organisation participe pleinement aux débats intersecrétariats consacrés à ce sujet. L'analyse qui sera prochainement faite de la question à l'Assemblée générale à New York donnera des orientations importantes pour le système des Nations Unies dans son ensemble.

29. Le Secrétariat de la FAO reste d'avis qu'il faudra trouver dès que possible une solution à ce problème par un financement supplémentaire, par exemple en utilisant l'actuel mécanisme de calcul des contributions, ou éventuellement en adaptant au contexte de la FAO la solution proposée à l'Assemblée générale. En attendant, le Secrétariat de la FAO va poursuivre son travail de limitation des coûts de l'actuel plan d'assurance maladie et va suivre de près les discussions à l'ONU, à New York.