



DEUXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Examen de l'article 18
du Règlement financier**

1. A sa 283^e session (mars 2002), le Conseil d'administration, après avoir examiné un document¹ sur l'utilisation de l'excédent pour 2000-01, a demandé au Directeur général de proposer des amendements au Règlement financier pour faire en sorte que ces excédents soient traités de manière appropriée, en tenant compte des circonstances dont ils résultent.
2. L'article 18.1 du Règlement financier définit le calcul de l'excédent ou du déficit des recettes par rapport aux dépenses dans un exercice complet, tandis que l'article 18.2 dispose que tout excédent servira à abaisser les contributions des Membres. Cet article fixe également la procédure à suivre à cette fin.
3. Les dispositions de l'article 18 du Règlement financier devraient être examinées conjointement à celles de l'article 21, qui traitent de la question très proche du financement des dépenses en cas de versement insuffisant des contributions.
4. Avant d'examiner tout amendement possible, il convient de rappeler brièvement l'évolution ces dernières années des dispositions du Règlement financier régissant les excédents ou les déficits.
5. En vertu de l'article 21 du Règlement financier, le Directeur général est autorisé à engager des dépenses d'un montant pouvant représenter jusqu'à la totalité du budget approuvé, même si les contributions reçues sont insuffisantes pour financer ces dépenses. En attendant le versement des contributions, il est autorisé à effectuer des prélèvements sur le Fonds de roulement et, si nécessaire, à contracter des emprunts ou solliciter des avances.
6. Jusqu'à la fin de l'exercice 1992-93, si les sommes prélevées auprès du Fonds de roulement ou empruntées pour financer des dépenses budgétaires ne pouvaient être remboursées au cours du même exercice du fait que les recettes budgétaires étaient inférieures au montant total des dépenses autorisées et engagées, les Etats Membres pouvaient être assujettis à une contribution supplémentaire pendant la deuxième année de l'exercice suivant afin que les emprunts ou avances restant dus puissent être remboursés. Ainsi, conformément aux dispositions du Règlement financier, tous les Etats Membres

¹ Document GB.283/PFA/2/2.

pouvaient être soumis à une contribution supplémentaire pour compenser le non-versement de contributions par un quelconque Etat Membre.

7. Comme indiqué au paragraphe 2 ci-dessus, l'article 18 du Règlement financier prévoit que tout excédent des recettes par rapport aux dépenses à la fin d'un exercice financier devrait être utilisé pour abaisser les contributions des Etats Membres pour les années suivantes. Cette disposition était justifiée, et même nécessaire, lorsque l'article 21 était utilisé comme indiqué au paragraphe 6 ci-dessus. Quand un Etat Membre en retard dans le versement de ses contributions s'acquittait de ses obligations financières, l'excédent qui en résultait était crédité à tous les Etats Membres, compensant ainsi la contribution supplémentaire imposée précédemment. De la sorte, à terme, aucun Etat Membre n'avait à supporter de charge supplémentaire du fait du non-versement des contributions d'un autre Etat Membre.
8. Nonobstant les dispositions de l'article 21 du Règlement financier, telles que décrites aux paragraphes 5 et 6 ci-dessus, le Directeur général n'a jamais fait usage de son pouvoir d'exécuter le budget dans sa totalité sans tenir compte des déficits de recettes au cours des crises financières qui se sont succédé du milieu des années quatre-vingt jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix. L'ampleur des déficits et l'incertitude quant à la durée de la période pendant laquelle les contributions ne seraient pas versées exigeaient une gestion financière prudente et un comportement budgétaire responsable. C'est pourquoi le Directeur général, en consultation avec le Conseil d'administration, proposait des réductions des programmes afin de limiter les dépenses, dans toute la mesure possible, au niveau attendu des recettes. Ainsi, non seulement l'Organisation ne s'est pas endettée, mais en outre les Etats Membres n'ont jamais été assujettis à des contributions supplémentaires pour compenser le non-versement de contributions. Nonobstant les propositions énoncées dans le présent document, le Directeur général a l'intention de continuer les pratiques de gestion financière prudente du passé.
9. A ses 259^e (mars 1994)² et 261^e (novembre 1994)³ sessions, le Conseil d'administration a examiné les dispositions du Règlement financier afin d'introduire une plus grande souplesse dans le traitement des excédents et déficits de trésorerie futurs. Les dérogations successives aux dispositions régissant le traitement des excédents et des déficits ces dernières années témoignaient de la nécessité de revoir le Règlement financier. Sur la recommandation du Conseil d'administration, la Conférence internationale du Travail, à sa 82^e session (1995), ayant noté les difficultés pratiques soulevées au cours des dernières périodes biennales par la non-application des dispositions des articles 18 et 21.2 du Règlement financier, a décidé «pendant une période expérimentale limitée aux exercices 1994-95, 1996-97 et 1998-99 que – nonobstant les articles susmentionnés – les sommes prélevées sur le Fonds de roulement pour couvrir les dépenses budgétaires en attendant le versement des contributions, conformément à l'article 19.1 a) du Règlement financier, seront remboursées à l'aide des montants crédités lors des exercices subséquents au titre des arriérés de contributions, lorsqu'elles ne peuvent être remboursées à l'aide des contributions perçues au cours du même exercice»⁴. A la fin de cette période expérimentale, le Conseil d'administration a examiné les conséquences de cette décision⁵ et a décidé de recommander à la Conférence d'amender l'article 21 du Règlement financier pour donner effet aux nouvelles dispositions de manière durable. La Conférence

² Document GB.259/PFA/3/12.

³ Document GB.261/PFA/4/1.

⁴ Conférence internationale du Travail, 82^e session (1995), *Compte rendu des travaux*, p. 21/4.

⁵ Document GB.279/PFA/4.

internationale du Travail a approuvé les amendements proposés à sa 89^e session (juin 2001).

10. L'effet pratique de ces amendements est essentiellement que les sommes prélevées ou empruntées du fait d'un déficit de recettes résultent du non-versement des contributions de certains Etats Membres ne sont plus remboursées par des contributions supplémentaires mises en recouvrement auprès des Etats Membres mais par les arriérés de contributions reçus au cours de l'exercice ou des exercices suivants. Les Etats Membres ne sont donc plus soumis à ces contributions supplémentaires.
11. Rétrospectivement, il est évident que, lorsque les dispositions de l'article 21 ont été examinées et amendées, il aurait fallu accorder plus d'attention aux dispositions de l'article 18 puisque ces deux articles sont étroitement liés. La justification des règles régissant la répartition des excédents – à savoir que, si les Etats Membres sont appelés à financer les déficits de recettes, tout excédent ultérieur devrait servir à les rembourser – n'est plus valable. Cette relation a été rompue à partir du moment où il n'était plus demandé aux Etats Membres de financer les déficits de recettes par des contributions supplémentaires.

Amendements possibles

12. Si tous les excédents, quelle que soit leur origine, correspondent actuellement à la définition figurant à l'article 18.1 du Règlement financier, différentes circonstances peuvent donner naissance à un excédent:
 - a) du fait d'une sous-utilisation des ressources du programme et budget, il peut y avoir un excédent des recettes budgétaires par rapport aux dépenses budgétaires au cours d'un exercice financier quel qu'il soit;
 - b) du fait du versement d'arriérés de contributions⁶, le montant total des recettes budgétaires peut dépasser le montant du budget des recettes approuvées;
 - c) combinaison des a) et b) ci-dessus.
13. Dans le premier cas, aucun changement n'apparaît nécessaire puisque l'article 18.2 du Règlement financier traite de manière satisfaisante la question du traitement de cet excédent par une défalcation des futures contributions des Etats Membres. Dans des circonstances normales, il serait logique de rembourser aux Etats Membres les recettes qui n'étaient pas nécessaires pour financer le programme et budget approuvé.
14. En ce qui concerne le deuxième type d'excédent, lié au versement d'arriérés de contributions, on peut faire valoir que l'Organisation devrait conserver l'excédent afin de financer des activités de programme supplémentaires plutôt que de le redistribuer aux Etats Membres, étant donné que les programmes ont été réduits au cours des exercices précédents essentiellement pour limiter les dépenses budgétaires au niveau des recettes budgétaires.

⁶ Les arriérés de contributions dont il est ici question sont obtenus après déduction des arriérés qui peuvent être nécessaires pour rembourser le Fonds de roulement et d'autres emprunts, conformément à l'article 21.2 du Règlement financier.

15. Lorsque l'excédent est la conséquence à la fois d'une sous-utilisation du budget et d'un excédent des recettes par rapport au budget approuvé, les deux éléments devraient être séparés et traités de la manière décrite aux paragraphes 13 et 14 ci-dessus.
16. Diverses possibilités pour le traitement des excédents ont été examinées, telles que: le report des soldes non dépensés à la période biennale suivante; la rétention partielle de l'excédent par le Bureau, l'excédent étant crédité aux Etats Membres; le maintien du statu quo. Le Directeur général estime que, dans l'ensemble, la proposition énoncée au paragraphe 14 est appropriée et équitable et représente une solution pratique.
17. Si la commission accepte cette approche, il faudra fixer les modalités d'utilisation de l'excédent pour des activités de programme. Une possibilité serait de transférer l'excédent dans un Fonds spécial de programme dont l'utilisation serait soumise à l'approbation du Conseil d'administration sur proposition du Directeur général.
18. Les propositions ci-dessus remédieraient aux insuffisances des dispositions du Règlement financier telles que décrites dans le présent document et seraient faciles à interpréter et à appliquer. Il n'est pas possible d'introduire dans le Règlement financier des dispositions précises qui couvrent toutes les éventualités possibles, mais le Directeur général considère que les changements proposés permettraient, dans la plupart des circonstances, de traiter l'excédent de manière juste et équitable. Dans les cas extrêmes, une certaine marge d'appréciation pourrait être nécessaire dans l'application du Règlement.
19. A la lumière des orientations données par la commission, le Directeur général lui présentera des propositions lors de la 286^e session (mars 2003) du Conseil d'administration, incluant des propositions d'amendements au Règlement financier, en tant que de besoin.

Genève, le 9 octobre 2002.