



QUATRIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Examen des dispositions du Règlement financier régissant les excédents et les déficits de trésorerie

Introduction

1. A sa 82^e session (1995), la Conférence internationale du Travail, 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»¹.
2. La période expérimentale fixée par la Conférence étant maintenant terminée, la Commission du programme, du budget et de l'administration voudra sans doute examiner l'impact de cette décision et, sur les bases de ses conclusions, envisager les mesures les plus appropriées. L'objet du présent document est d'aider la commission dans ce travail; il fait brièvement l'historique de la résolution de la Conférence, présente et analyse les résultats obtenus et suggère les mesures qui pourraient maintenant être prises.

Historique de la décision de la Conférence

3. Conformément à l'article 18 du Règlement financier, l'excédent du budget ordinaire de l'OIT est crédité aux Etats Membres. En revanche, l'article 21.2 prévoit que des contributions supplémentaires seront demandées aux Etats Membres pour couvrir les déficits du budget ordinaire en remboursant au Fonds de roulement de l'Organisation les retraits effectués pour financer ces déficits. Les Etats Membres sont par la suite crédités de

¹ Conférence internationale du Travail, 82^e session (1995), *Compte rendu des travaux*, p. 21/4.

leur part d'excédent lorsque le paiement des arriérés à l'origine de ces déficits est effectué. Ainsi, à terme, aucun Etat Membre ne finance le non-versement des contributions des autres.

4. Au cours des exercices antérieurs, le bon fonctionnement de ce mécanisme a été gêné par l'irrégularité du montant des recettes budgétaires et son impact sur les résultats financiers. Cette situation a amené le Directeur général à adopter une politique consistant à procéder à des ajustements prudents du niveau de mise en œuvre du programme, en consultation avec le Conseil d'administration, de manière à tenir compte des perspectives concernant les recettes budgétaires disponibles. De même, le Conseil d'administration et la Conférence ont adopté successivement des dérogations ad hoc à l'application de l'article 18 ou de l'article 21.2 du Règlement financier. Dans ces circonstances, la commission est convenue, lors de la 258^e session du Conseil d'administration (novembre 1993), que le Directeur général devrait examiner les moyens d'introduire une plus grande souplesse dans le Règlement financier en ce qui concerne le traitement des excédents et des déficits futurs². La commission a commencé à examiner les propositions du Bureau sur cette question lors de la 259^e session du Conseil d'administration (mars 1994) et elle a poursuivi cet examen lors des 261^e et 262^e sessions (novembre 1994 et mars-avril 1995). A la dernière de ces sessions, il a été décidé que la Conférence devrait être invitée à adopter la résolution dont il est question au paragraphe 1 ci-dessus.

Débats de la commission

5. Les paragraphes suivants mettent en exergue certains des points importants examinés lorsque la commission a débattu de cette question.
6. *Difficulté de faire coïncider les ajustements de programme et les recettes attendues.* Les possibilités d'ajustements de programme diminuent à mesure que la période biennale s'écoule alors qu'au plan financier il n'est pas toujours possible de faire des prévisions fiables quant au montant des contributions et à la date de leur versement. Cela étant, un excédent ou un déficit de trésorerie à la fin de chaque période biennale est pratiquement inévitable et il n'a pas été possible d'appliquer régulièrement les articles 18 et 21.2 du Règlement financier.
7. *Avantages d'une plus grande souplesse des articles 18 et 21.2.* Sauf en cas de déficit très important des recettes ou lorsqu'un tel déficit est prévu, les principaux avantages sont les suivants:
 - a) il n'est plus nécessaire de réduire les programmes en prévision d'un déficit des recettes;
 - b) on évite d'avoir à recourir à des contributions supplémentaires des Etats Membres pour financer un déficit de trésorerie directement attribuable au déficit des recettes budgétaires;
 - c) avec le temps, des excédents importants sont moins probables et le paiement des arriérés est utilisé en premier lieu pour rembourser des prélèvements effectués antérieurement sur le Fonds de roulement pour financer les déficits.

² Document GB.258/5/23.

8. *Implications négatives possibles pour le Fonds de roulement.* La modification des articles 18 et 21.2 sous leur forme actuelle pourrait obliger à prendre des mesures spéciales pour rembourser les prélèvements sur le Fonds de roulement si des déficits importants de contributions persistaient sur plusieurs années.
9. *Financement des dépenses pour besoins imprévus et circonstances exceptionnelles.* Tout déficit lié à des dépenses engagées pour faire face à des besoins imprévus ou à des circonstances exceptionnelles avec l'autorisation préalable du Conseil d'administration devra continuer à donner lieu à une contribution supplémentaire des Etats Membres au cours de la période biennale suivante. De ce fait, cette contribution devra rester prévue dans le Règlement financier.

Evaluation du système expérimental

10. Les résultats financiers du système expérimental sont présentés dans le tableau suivant.

Analyse des résultats financiers du système expérimental

	1994-95 En millions de dollars	1996-97 En millions de dollars	1998-99 En millions de dollars
A. Recettes budgétaires			
Budget des recettes	466,5	579,5	481,0
Contributions reçues	389,7	570,7	478,8
<i>Plus:</i> Excédent de 1996-97	-	-	16,3 ³
<i>Moins:</i> Arriérés utilisés pour réapprovisionner le Fonds de roulement à la suite du déficit de la période biennale précédente	-	(44,2) ⁴	-
Total	389,7	526,5	495,1
Excédent des recettes/(déficit)	(76,8)	(53,0)	14,1
B. Dépenses budgétaires			
Budget des dépenses	466,5	579,5	481,0
Dépenses effectuées	425,1	506,0	466,5
Sous-utilisation des crédits ouverts pour les dépenses	41,4	73,5	14,5
C. Excédent (déficit)			
Excédent/(déficit) des recettes	(76,8)	(53,0)	14,1
Sous-utilisation des crédits ouverts pour les dépenses	41,4	73,5	14,5
	(35,4) ⁴	20,5 ³	28,6
D. Mesures de financement			
Réapprovisionnement du Fonds de roulement		30,2	
Prélèvement sur le Fonds de roulement	(30,2)		
Emprunt interne	(14,0)	14,0	
Total	(44,2)⁴	44,2	

³ L'excédent de 1996-97 d'un montant de 20,5 millions de dollars, au taux de change budgétaire de 1996-97 (1,16 franc suisse pour 1 dollar), a été crédité sur les contributions pour 1998-99 au taux de change budgétaire de 1998-99 (soit un montant équivalant à 16,3 millions de dollars).

⁴ Le déficit de 1994-95 d'un montant de 35,4 millions de dollars au taux de change budgétaire de 1994-95 (1,45 franc suisse pour 1 dollar) a été remboursé en utilisant des arriérés de recettes reçus en janvier 1996 au taux de change comptable des Nations Unies (1,16 franc suisse pour 1 dollar).

11. Ces données permettent de faire les observations suivantes:

- a) *1994-95*: Pendant la période expérimentale, seul cet exercice a connu un déficit dû à une insuffisance de recettes. Le déficit de 35,4 millions de dollars au taux de change budgétaire de 1,45 franc suisse pour 1 dollar a été réévalué à 44,2 millions de dollars en décembre 1995 au taux de change comptable des Nations Unies de l'époque de 1,16 franc suisse pour 1 dollar. Le déficit a été financé par un prélèvement de la totalité du solde du Fonds de roulement (30,2 millions de dollars) et par un emprunt interne (14,0 millions de dollars). Dans le cadre du système expérimental, le versement d'une contribution importante pour 1994-95 au début de janvier 1996 a permis de réapprovisionner entièrement le Fonds de roulement et de rembourser l'emprunt interne au cours des premières semaines de la période biennale 1996-97 plutôt qu'une année plus tard par le biais d'une contribution supplémentaire auprès des Etats Membres.
- b) *1996-97*: Le déficit des recettes de 53 millions de dollars en 1996-97 a été plus que compensé par une sous-utilisation du budget des dépenses de quelque 73 millions de dollars, ce qui a entraîné un excédent de 20,5 millions de dollars⁵. Sans ce système expérimental, l'excédent aurait été bien supérieur (64,7 millions de dollars) du fait que le déficit de 44,2 millions de dollars pour 1994-95 aurait été compensé par une mise en recouvrement supplémentaire en 1997. En prévision de l'excédent attendu pour 1996-97, la Conférence a réduit de 16,3 millions de dollars les contributions pour 1998-99⁵.
- c) *1998-99*: La situation a été favorable, s'agissant du budget des recettes (excédent de recettes de quelque 14 millions de dollars) comme du budget des dépenses (sous-utilisation des fonds de quelque 15 millions de dollars), ce qui a donné un excédent d'environ 29 millions de dollars. Sans le système expérimental, une part importante de l'excédent de 64,7 millions de dollars qui aurait dû normalement se produire en 1996-97 aurait été utilisée pour réduire les contributions de 1999. De ce fait, le système expérimental a considérablement égalisé les contributions.

Sur l'ensemble de la période, aucune évolution notable dans le versement des contributions n'a été observée.

Conclusions

- 12.** Le système expérimental mis en place au cours des trois périodes biennales semble avoir été un succès. Les principaux objectifs de ce système ont été atteints puisque les effets des fluctuations des recettes budgétaires ont été largement atténués et qu'il a été possible d'éviter une contribution supplémentaire des Etats Membres pour rembourser le prélèvement effectué sur le Fonds de roulement pour couvrir le déficit de 44,2 millions de dollars pour 1994-95.
- 13.** Le résultat de la période d'essai semble également corroborer l'analyse favorable soumise à la commission lors de la 261^e session (novembre 1994) du Conseil d'administration⁶ qui

⁵ L'excédent de 1996-97 d'un montant de 23,8 millions de francs suisses correspondait à 20,5 millions de dollars au taux de change budgétaire de 1996-97 et à 16,3 millions de dollars au taux de change budgétaire de 1998-99.

⁶ Document GB.261/PFA/4/1.

a montré comment le système aurait fonctionné au cours des quatre périodes biennales précédentes (1986-87 à 1992-93), dont trois ont été caractérisées par des déficits importants des recettes. Le tableau présenté au mois de mars 1994 est reproduit à l'annexe I à titre de référence.

14. Compte tenu de l'analyse qui précède, le Directeur général est d'avis qu'il convient d'examiner sérieusement la possibilité d'adopter sur une base permanente le système utilisé au cours des trois dernières périodes biennales.

15. *Si la commission partage ce point de vue, elle voudra sans doute examiner les amendements qu'il conviendrait d'apporter au Règlement financier pour donner effet aux nouvelles dispositions de manière durable. Un texte est proposé à l'annexe II. Si elle le juge bon, la commission voudra peut-être ensuite recommander au Conseil d'administration de proposer à la Conférence internationale du Travail, pour adoption à sa 89^e session (juin 2001), le projet de résolution figurant à l'annexe III aux termes duquel les amendements seraient adoptés.*

Genève, le 11 octobre 2000.

Point appelant une décision: paragraphe 15.

Annexe I

Démonstration du fonctionnement du système proposé qui consisterait à utiliser les arriérés de contributions des précédentes périodes biennales pour rembourser les prélèvements effectués sur le Fonds de roulement en vue de couvrir les déficits de trésorerie résultant d'une insuffisance de recettes

(présenté initialement dans le document GB.261/PFA/4/1 (novembre 1994))

	1986-87 En millions de dollars	1988-89 En millions de dollars	1990-91 En millions de dollars	1992-93 En millions de dollars
Budget des recettes	253,1 ¹	324,9 ¹	330,4	405,7
Contributions reçues				
Année 1 – contributions dues au titre du présent exercice	89,7	115,3	116,4	143,4
– contributions arriérées dues au titre des précédents exercices	10,4	21,8	59,1	33,3
Année 2 – contributions dues au titre du présent exercice	103,7	154,7	158,5	198,5
– contributions arriérées dues au titre des précédents exercices	35,7	2,1	6,2	28,1
	239,5	293,9 ¹	340,2 ¹	403,3
<i>Moins: Les arriérés de contributions utilisés pour rembourser le Fonds de roulement du prélèvement effectué pour couvrir le déficit de trésorerie de la précédente période biennale dû à l'insuffisance des contributions versées</i>	–	(7,4)	(27,1)	(17,3)
Recettes budgétaires	239,5	286,5	313,1	386,0
Excédent/(déficit) des recettes	(13,6)	(38,4)	(17,3)	(19,7)
Dépenses budgétaires				
Budget des dépenses	253,1 ¹	324,9 ¹	330,4	405,7
Dépenses	246,9 ^{1,2}	313,6 ^{1,2}	333,1	405,7 ²
Sous-/ (sur) utilisation des crédits	6,2	11,3	(2,7)	–
Excédent/(déficit) de trésorerie				
Excédent des recettes	(13,6)	(38,4)	(17,3)	(19,7)
Sous-/ (sur) utilisation des crédits	6,2	11,3	(2,7)	–
	(7,4)	(27,1)	(20,0)	(19,7)

¹ Ajustés pour corriger les effets des fluctuations des taux de change.

² Montants majorés dans des proportions correspondant aux réductions de dépenses approuvées par le Conseil d'administration en prévision d'une insuffisance potentielle de recettes: 1986-87 – 17,3 millions de dollars; 1988-89 – 12,3 millions de dollars; et 1992-93 – 18,0 millions, alors que le montant initial des réductions de dépenses approuvées était de 30,0 millions.

	1986-87 En millions de dollars	1988-89 En millions de dollars	1990-91 En millions de dollars	1992-93 En millions de dollars
Remboursement du déficit de trésorerie au Fonds de roulement				
Sur les arriérés de contributions versées au cours de la période biennale suivante	-	7,4	27,1	17,3
Par une contribution supplémentaire fixée au titre de l'article 18 du Règlement financier au cours de la seconde année de la période biennale	-	-	-	2,7
	-	7,4	27,1	20,0
Mouvements du niveau du Fonds de roulement				
Remboursements	-	7,4	27,1	20,0
Prélèvements	(7,4)	(27,1)	(20,0)	(19,7)
Différence nette	(7,4)	(19,7)	7,1	(0,3)

Annexe II

Amendements proposés au Règlement financier de l'Organisation internationale du Travail

(les ajouts sont indiqués en caractères gras;
les suppressions sont entre crochets)

Article 18

1. L'excédent [ou le déficit] des recettes par rapport aux dépenses (**excédent**) ou le **déficit des recettes par rapport aux dépenses (déficit)** dans un exercice complet est calculé en déduisant les dépenses des recettes budgétaires, une provision étant constituée pour tenir compte des retards intervenus dans le versement des contributions. Cette provision est égale à 100 pour cent des contributions non réglées à la [date de l'établissement des états financiers à la] fin de l'exercice.

2. Tout excédent [des recettes par rapport aux dépenses], exprimé en francs suisses, calculé en utilisant le taux de change budgétaire applicable durant cet exercice, servira à abaisser les contributions des Membres de l'Organisation, selon la procédure suivante: pour les Membres qui auront payé leur contribution normale dans l'exercice au cours duquel s'est produit l'excédent, leur part de l'excédent sera défalquée de leur contribution fixée pour la deuxième année de l'exercice suivant; pour les autres Membres, leur part de l'excédent ne sera portée à leur crédit qu'au moment où ils auront versé leur contribution pour l'exercice au cours duquel s'est produit l'excédent; une fois ce versement effectué, leur part dudit excédent sera défalquée de leur contribution fixée pour la première année du premier exercice pour lequel un budget sera adopté après ledit versement.

Article 21

1. (Pas de changement.)

2. Si des sommes prélevées sur le Fonds de roulement ou empruntées pour financer des dépenses [budgétaires en attendant le versement de contributions ou d'autres recettes et/ou des dépenses engagées pour financer des besoins imprévus ou circonstances exceptionnelles avec l'autorisation préalable du Conseil d'administration] ne peuvent être remboursées au cours du même exercice:

a) **dans la mesure où ces sommes ont été prélevées ou empruntées pour financer des dépenses budgétaires en attendant le versement des contributions ou d'autres recettes, elles seront remboursées en utilisant des arriérés de contributions reçus au cours de l'exercice ou des exercices suivant(s);**

b) **dans la mesure où ces sommes ont été prélevées ou empruntées pour financer des dépenses engagées pour faire face à des besoins imprévus ou des circonstances exceptionnelles avec l'autorisation préalable du Conseil d'administration** [du fait que les recettes budgétaires totales pour cet exercice sont inférieures au montant total des dépenses autorisées engagées au cours de l'exercice,] les sommes ainsi empruntées ou prélevées seront remboursées au prêteur ou aux prêteurs et au Fonds au cours de la deuxième année de l'exercice suivant en ajoutant aux contributions fixées aux Etats Membres pour cette même année une contribution supplémentaire en francs suisses équivalant au montant ainsi emprunté ou prélevé, étant entendu que les excédents temporaires [de recettes budgétaires sur les dépenses se produisant à quelque moment que ce soit] seront utilisés dans la mesure du possible pour réduire le montant des prêts ou des avances restant dus.

3. (Pas de changement.)

Annexe III

Résolution à soumettre à la 89^e session (2001) de la Conférence internationale du Travail

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Reconnaissant que des amendements au Règlement financier sont nécessaires pour donner effet à l'utilisation directe des arriérés de contributions reçus afin de rembourser le Fonds de roulement ou de rembourser les montants empruntés pour financer un déficit de trésorerie au cours d'un exercice antérieur;

Décide d'apporter les amendements suivants au Règlement financier¹:

Article 18

1. L'excédent [ou le déficit] des recettes par rapport aux dépenses (**excédent**) ou le **déficit des recettes par rapport aux dépenses (déficit)** dans un exercice complet est calculé en déduisant des dépenses des recettes budgétaires, une provision étant constituée pour tenir compte des retards intervenus dans le versement des contributions. Cette provision est égale à 100 pour cent des contributions non réglées à la [date de l'établissement des états financiers à la] fin de l'exercice.

2. Tout excédent [des recettes par rapport aux dépenses], exprimé en francs suisses, calculé en utilisant le taux de change budgétaire applicable durant cet exercice, servira à abaisser les contributions des Membres de l'Organisation, selon la procédure suivante: pour les Membres qui auront payé leur contribution normale dans l'exercice au cours duquel s'est produit l'excédent, leur part de l'excédent sera défalquée de leur contribution fixée pour la deuxième année de l'exercice suivant; pour les autres Membres, leur part de l'excédent ne sera portée à leur crédit qu'au moment où ils auront versé leur contribution pour l'exercice au cours duquel s'est produit l'excédent; une fois ce versement effectué, leur part dudit excédent sera défalquée de leur contribution fixée pour la première année du premier exercice pour lequel un budget sera adopté après ledit versement.

Article 21

1. (Pas de changement.)

2. Si des sommes prélevées sur le Fonds de roulement ou empruntées pour financer des dépenses [budgétaires en attendant le versement de contributions ou d'autres recettes et/ou des dépenses engagées pour financer des besoins imprévus ou circonstances exceptionnelles avec l'autorisation préalable du Conseil d'administration] ne peuvent être remboursées au cours du même exercice:

- a) **dans la mesure où ces sommes ont été prélevées ou empruntées pour financer des dépenses budgétaires en attendant le versement des contributions ou d'autres recettes, elles seront remboursées en utilisant des arriérés de contributions reçus au cours de l'exercice ou des exercices suivant(s);**
- b) **dans la mesure où ces sommes ont été prélevées ou empruntées pour financer des dépenses engagées pour faire face à des besoins imprévus ou circonstances exceptionnelles avec l'autorisation préalable du Conseil d'administration** [du fait que les recettes budgétaires totales pour cet exercice sont inférieures au montant total des dépenses autorisées engagées au cours de l'exercice,] les sommes ainsi empruntées ou prélevées seront remboursées au prêteur ou aux prêteurs et au Fonds au cours de la deuxième année de

¹ Les ajouts sont indiqués en caractères gras; les suppressions sont entre crochets.

l'exercice suivant en ajoutant aux contributions fixées aux Etats Membres pour cette même année une contribution supplémentaire en francs suisses équivalant au montant ainsi emprunté ou prélevé, étant entendu que les excédents temporaires [de recettes budgétaires sur les dépenses se produisant à quelque moment que ce soit] seront utilisés dans la mesure du possible pour réduire le montant des prêts ou des avances restant dus.

3. (Pas de changement.)