



Assemblée générale

Distr. générale
11 mai 2021
Français
Original : anglais

Soixante-quinzième session
Point 143 de l'ordre du jour
Amélioration de la situation financière
de l'Organisation des Nations Unies

Situation financière de l'Organisation des Nations Unies

Rapport du Secrétaire général

Additif

Résumé

On trouvera dans le présent rapport un bilan de la situation financière de l'Organisation des Nations Unies aux 31 décembre 2019 et 2020 et aux 30 avril 2020 et 2021, et des données qui actualisent celles figurant dans le précédent rapport du Secrétaire général ([A/75/387](#)).

Le rapport porte principalement sur quatre grands indicateurs financiers : le montant des contributions mises en recouvrement, le montant des contributions non acquittées, la situation de trésorerie et le total des montants dus aux États Membres.

En ce qui concerne le budget ordinaire, la situation de trésorerie est demeurée extrêmement préoccupante en 2020. Malgré les mesures d'économie mises en œuvre au début de l'année, notamment la suspension des recrutements pour les opérations financées au moyen du budget ordinaire, 100 millions de dollars ont dû être empruntés en décembre 2020 aux opérations de maintien de la paix clôturées pour assurer la continuité des opérations. Bien que ces mesures d'austérité aient permis d'éviter une perturbation des opérations et de limiter le déficit à 334 millions de dollars, par rapport au déficit record de 520 millions de dollars enregistré en 2019, le contrôle strict des dépenses a entravé l'exécution du budget et l'exécution des mandats. Le recouvrement des contributions est demeuré très incertain jusque très tard dans l'année, 387 millions de dollars ayant été recouvrés en décembre 2020, contre 145 millions de dollars en 2019. L'année s'est également achevée sur un nouveau record en ce qui concerne les contributions au budget ordinaire non acquittées, dont le montant s'élève à 808 millions de dollars, dépassant le record de 711 millions de dollars établi l'année précédente. La pression sur les réserves de trésorerie, qui étaient déjà maigres, s'est donc accrue en 2021.



La situation de trésorerie pour les activités relevant du budget ordinaire a été de nouveau tendue au cours du premier trimestre de 2021, seuls 43 % du montant des contributions annuelles ayant été encaissés, contre 50 % au cours des deux dernières années. Heureusement, en réponse à un autre appel lancé par le Secrétaire général à la mi-mars et à d'autres actions de sensibilisation menées auprès des États Membres, les sommes perçues en avril ont atteint le chiffre record d'un milliard de dollars. Ainsi, 76 % du montant total des contributions annuelles avait été recouvré à la fin du mois d'avril. Cela permettra d'assouplir un grand nombre de restrictions en matière de dépenses afin d'améliorer l'exécution des mandats. Toutefois, le résultat final pour 2021 dépendra toujours du fait que les États Membres continuent de s'acquitter de leurs obligations financières et en notifient le Secrétariat, ce qui lui permettra de planifier ses dépenses budgétaires en fonction des versements à venir et de limiter le risque que l'Organisation ne soit pas en mesure de remplir ses obligations légales et doive achever ses activités dans la précipitation vers la fin de l'année.

En 2020, les soldes de trésorerie étaient positifs dans l'ensemble pour les opérations de maintien de la paix et les tribunaux. Toutefois, certaines opérations de maintien de la paix se sont heurtées à des déficits de trésorerie à différents moments, ce qui a obligé à recourir à des emprunts sur des opérations de maintien de la paix et à reporter des versements dus aux pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police, afin de libérer des liquidités pour les opérations. La décision prise par l'Assemblée générale dans sa résolution 73/307 d'autoriser les prélèvements d'avances entre les missions en cours, ainsi que la mise en recouvrement et la réception de contributions pour les périodes hors mandat, a permis d'améliorer considérablement, mais pas suffisamment, la situation globale de trésorerie des opérations en cours, notamment la capacité de régler les paiements aux pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police. Les remboursements au titre des contingents, des unités de police constituées et du matériel appartenant aux contingents sont à jour pour toutes les missions en cours, à l'exception de 65 millions de dollars pour l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD), pour laquelle il n'a pas été recouru à des prélèvements d'avances en raison du risque de retard dans le remboursement des prêts à la mission d'origine.

Le Secrétariat continuera de tout mettre en œuvre pour accélérer le versement des montants dus au titre des contingents, des unités de police constituées et du matériel appartenant aux contingents. Le versement en temps voulu de ces montants dépendra du respect par les États Membres de leurs obligations financières dans leur intégralité et dans les délais impartis, ainsi que de la finalisation rapide des protocoles d'accord avec les fournisseurs de matériel appartenant aux contingents.

Les résultats de 2021 en ce qui concerne le budget ordinaire et les opérations de maintien de la paix dépendront de la façon dont les États Membres s'acquitteront de leurs obligations financières. Le Secrétaire général salue les efforts des États Membres qui ont versé leurs contributions intégralement et dans les délais prescrits, et exhorte les autres États Membres à tout mettre en œuvre pour régler leurs arriérés.

I. Introduction

1. On trouvera dans le présent rapport des données sur la situation financière de l'Organisation des Nations Unies qui actualisent celles que le Secrétaire général a présentées à l'Assemblée générale dans son précédent rapport (A/75/387), de même qu'un bilan des indicateurs financiers aux 31 décembre 2019 et 2020 et aux 30 avril 2020 et 2021.

2. La situation financière de l'Organisation y est examinée à l'aune des quatre grands indicateurs habituellement utilisés, à savoir le montant des contributions mises en recouvrement, le montant des contributions non acquittées, la situation de trésorerie et le total des montants dus aux États Membres.

II. Situation financière

3. Le Secrétaire général a écrit aux États Membres en décembre 2020 et en mars 2021 au sujet de la crise de liquidités à laquelle l'Organisation fait face et qui touche les activités financées au moyen du budget ordinaire et les opérations de maintien de la paix.

4. En 2020, les contributions ont été mises en recouvrement au titre du budget ordinaire à des niveaux supérieurs à ceux de l'année précédente, tandis que les contributions mises en recouvrement au titre des opérations de maintien de la paix et des tribunaux internationaux l'ont été à un niveau inférieur à celui de 2019. À la fin de 2020, le montant des contributions non acquittées au titre du budget ordinaire et des tribunaux était plus élevé qu'à la fin de 2019, et le montant des contributions non acquittées au titre des opérations de maintien de la paix était moins élevé. Au 30 avril 2021, le montant des contributions non acquittées au titre des opérations de maintien de la paix et des tribunaux était plus élevé par rapport à l'année précédente, mais plus faible au titre du budget ordinaire.

5. En 2020, les soldes de trésorerie étaient positifs dans l'ensemble pour les opérations de maintien de la paix et les tribunaux, tandis que le déficit enregistré au titre du budget ordinaire s'est élevé à 160 millions de dollars malgré les mesures d'économie mises en œuvre, notamment la suspension des recrutements très tôt dans l'année. En outre, plusieurs opérations de maintien de la paix se sont heurtées à des déficits de trésorerie à certains moments. La décision prise par l'Assemblée générale en juillet 2019 d'autoriser les prélèvements d'avances sur les comptes d'autres missions en cours (gestion en commun de la trésorerie) et de mettre en recouvrement et de percevoir les contributions dues pour l'intégralité de l'exercice budgétaire a permis de dégager des liquidités, ce qui a eu une incidence positive sur la capacité de l'Organisation de gérer les opérations et d'honorer ses obligations à l'égard des États Membres.

6. Pour ce qui est des dépenses relatives aux contingents et au matériel leur appartenant, les montants dus aux États Membres à la fin de 2020 étaient inférieurs à ceux constatés un an auparavant grâce à la mise en commun de la trésorerie et aux mises en recouvrement anticipées pour l'ensemble de l'année, et au 30 avril 2021, les montants dus aux États Membres étaient comparables à ceux constatés à la même période l'année précédente. Le montant total des sommes à rembourser aux États Membres au titre des contingents, des unités de police constituées et du matériel appartenant aux contingents s'élevait à 65 millions de dollars pour les opérations de maintien de la paix en cours et à 86 millions de dollars pour les missions achevées.

7. Malgré les mesures prises début 2020 pour moduler les dépenses en fonction des rentrées de fonds, le budget ordinaire a connu d'importants déficits de trésorerie

à partir d'août et jusqu'à la fin de l'année. Les déficits de trésorerie ont été couverts par des emprunts sur les comptes d'opérations de maintien de la paix terminées pour la troisième année consécutive. En 2020, des mesures d'économie strictes ont été mises en place pour éviter que les activités des troisième et quatrième trimestres ne soient perturbées par l'épuisement de toutes les réserves de liquidités, y compris celles provenant des missions de maintien de la paix clôturées. Dans l'ensemble, la situation financière désastreuse enregistrée en 2020 a été provoquée par la crise de liquidités de plus en plus grave que connaît l'Organisation et qui est causée principalement par l'accumulation des arriérés et le paiement tardif des contributions mises en recouvrement.

8. L'augmentation des arriérés à la fin de 2020 au titre du budget ordinaire devrait encore accroître la pression en matière de liquidités sur l'exécution du budget en 2021. La tendance généralement observée qui consiste à verser chaque année moins que les sommes mises en recouvrement au titre du budget ordinaire doit être inversée de toute urgence pour éviter de graves perturbations dans l'exécution du budget et des mandats.

A. Budget ordinaire

9. Le budget ordinaire a été confronté à de graves problèmes de liquidités ces dernières années. Les déficits de trésorerie commencent au premier semestre de l'année, ce qui oblige à emprunter des liquidités au Fonds de roulement, au Compte spécial de l'Organisation des Nations Unies et aux opérations de maintien de la paix clôturées pour assurer la poursuite des activités financées au moyen du budget ordinaire. En raison de cette grave crise de liquidités, en 2019 et 2020, l'Organisation a dû recourir à des emprunts au Fonds de roulement, au Compte spécial et aux comptes des missions de maintien de la paix terminées pendant 10 mois sur 24. En 2019 comme en 2020, les fonds perçus à la fin du premier trimestre représentaient 50 % du montant des contributions annuelles. À la fin du deuxième trimestre, ils représentaient 62 % du montant des contributions annuelles en 2019 et 70 % en 2020. Les versements reçus aux troisièmes trimestres ont été les plus faibles, représentant seulement 6 % du montant des contributions annuelles en 2019 et 1 % en 2020. En 2019 comme en 2020, seuls 24 % du montant des contributions annuelles ont été perçus aux quatrièmes trimestres. En 2020, 387 millions de dollars ont été perçus en décembre, contre 145 millions de dollars en 2019.

10. En novembre 2019, le déficit de trésorerie a malheureusement atteint le montant record de 520 millions de dollars, passant dangereusement près d'épuiser la totalité des liquidités disponibles dans les comptes des opérations de maintien de la paix terminées et obligeant à prendre des mesures extraordinaires supplémentaires pour contenir les coûts afin d'éviter que la crise de liquidités ne s'aggrave encore. Les réserves, dont le montant s'élevait à 353 millions de dollars (150 millions de dollars provenant du Fonds de roulement et 203 millions du Compte spécial), étaient alors complètement épuisées. Le déficit restant après utilisation de ces réserves, qui était de 135 millions de dollars, a été couvert par le prélèvement d'avances sur les comptes d'opérations de maintien de la paix terminées.

11. En 2020, le Secrétariat a encore renforcé les mesures d'économie, notamment en suspendant tous les recrutements pour les activités financées au moyen du budget ordinaire et en reportant les dépenses non liées aux postes chaque fois que cela était possible, afin d'atténuer les problèmes de liquidités. En raison des mesures prises pour contrôler les dépenses, l'emprunt initial a été reporté à septembre 2020. Cependant, malgré le contrôle strict des dépenses et le ralentissement supplémentaire des dépenses causé par la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), le déficit

de trésorerie du budget ordinaire a atteint 334 millions de dollars en novembre. Bien que plusieurs paiements en espèces à des partenaires de l'Organisation des Nations Unies aient été reportés et que des dépenses aient été retardées en raison de la pandémie, l'Organisation a quand même dû emprunter 100 millions de dollars aux missions de maintien de la paix clôturées en décembre car le solde de trésorerie, y compris les réserves de liquidités, était trop faible pour garantir le versement des salaires. Le solde au 31 décembre 2020 faisait apparaître un déficit de trésorerie de 160 millions de dollars, qui a été couvert par le Fonds de roulement et le Compte spécial. Le prêt des opérations de maintien de la paix clôturées a été remboursé en fin d'année grâce aux importantes contributions reçues des États Membres dans les derniers jours de l'année. En 2019 comme en 2020, la quasi-totalité des réserves de liquidités du budget ordinaire étaient épuisées en fin d'année, contraignant l'Organisation à démarrer la nouvelle année avec peu ou pas de réserves de liquidités. En 2020, la situation était encore pire qu'en 2019, l'Organisation n'ayant réussi à maintenir le déficit dans le cadre des réserves de liquidités du budget ordinaire qu'en reportant de nombreuses dépenses, de sorte à repousser les décaissements jusqu'en 2021.

12. L'année 2020 s'est achevée sur un niveau de cotisations impayées sans précédent, de l'ordre de 808 millions de dollars, faisant apparaître une augmentation rapide des arriérés, qui sont passés de 529 millions de dollars au début de 2019 à 711 millions de dollars au début de 2020. La situation, qui était déjà précaire, s'est ainsi aggravée, et une tendance malheureuse au non-versement de l'intégralité des sommes dues à l'Organisation s'est dessinée, qui conduira inévitablement à une crise dans l'exécution des mandats.

13. En 2021, les contributions mises en recouvrement étaient de 2,96 milliards de dollars, soit 88 millions de dollars de plus qu'en 2020. L'année a commencé par une baisse des versements au premier trimestre, qui n'ont atteint que 43 % du montant total des contributions annuelles, contre 50 % ces deux dernières années. Le Secrétaire général a lancé un appel aux États Membres, leur demandant de verser rapidement leurs contributions et de confirmer le calendrier de leurs versements. La situation de trésorerie à la fin du mois d'avril 2021 s'est améliorée pour atteindre 1,4 milliard de dollars, en grande partie grâce à l'afflux important de contributions en avril et au contrôle des dépenses depuis le début de l'année.

14. Les paiements reçus au 30 avril 2021 s'élevaient à environ 2,3 milliards de dollars. Les contributions mises en recouvrement non payées au 30 avril 2021 étaient inférieures de 379 millions de dollars par rapport à la même période en 2020, ce qui indique une tendance positive des paiements au titre du budget ordinaire.

15. À la fin de 2020, 144 États Membres au total avaient versé l'intégralité de leurs contributions au budget ordinaire, soit 2 de moins qu'à la fin de 2019. Le Secrétaire général tient à remercier les 144 États Membres qui se sont pleinement acquittés de leurs obligations financières au titre du budget ordinaire au 31 décembre 2020 et invite les autres États Membres à suivre leur exemple.

16. Plus récemment, au 30 avril 2021, 98 États Membres avaient versé l'intégralité de leurs contributions au budget ordinaire, contre 87 à la même date en 2020. Sur ces 98 États Membres, 41 ont versé leurs contributions dans les temps, c'est-à-dire dans le délai prévu de 30 jours. Le Secrétaire général tient à remercier ces 98 États Membres de l'appui qu'ils apportent aux activités de l'Organisation et prie instamment tous les autres États Membres de s'acquitter de la totalité de leurs contributions dès que possible.

B. Opérations de maintien de la paix

17. L'exercice budgétaire pour les opérations de maintien de la paix n'est pas le même que celui du budget ordinaire : il court du 1^{er} juillet au 30 juin et ne correspond donc pas à l'année civile. Les contributions sont mises en recouvrement séparément pour chaque opération.

18. Fin 2020, le montant des contributions non acquittées pour les opérations de maintien de la paix s'élevait à 3,2 milliards de dollars. En 2021, de nouvelles contributions d'un montant de 804 millions de dollars ont été mises en recouvrement et des versements d'environ 1,5 milliard de dollars ont été reçus. Au 30 avril 2021, le montant des contributions non acquittées s'élevait à 2,5 milliards de dollars. Il ressort de l'examen des contributions non acquittées aux opérations de maintien de la paix au 30 avril 2021 que ce montant de 2,5 milliards de dollars englobe 2,1 milliards de dollars au titre des missions en cours et 412 millions de dollars au titre des missions dont le mandat est terminé. En ce qui concerne les missions en cours, 320 millions de dollars portent sur des montants mis en recouvrement en 2021 et 1,8 milliard de dollars sur des montants mis en recouvrement en 2020 ou avant.

19. Au 31 décembre 2020, 47 États Membres avaient payé l'intégralité de leurs contributions dues et exigibles, soit 6 de plus que ceux l'ayant fait au 31 décembre 2019. Le Secrétaire général tient à remercier tout particulièrement ces 47 États Membres de leurs paiements.

20. Au 30 avril 2020, 53 États Membres avaient payé l'intégralité de leurs contributions dues et exigibles au titre des opérations de maintien de la paix, contre 42 à la même date en 2020. Le Secrétaire général tient à saluer tout particulièrement ces 53 États Membres de leurs efforts.

21. Dans sa résolution [73/307](#), l'Assemblée générale a décidé, après avoir examiné les propositions formulées par le Secrétaire général en vue d'améliorer la situation financière de l'Organisation des Nations Unies ([A/73/809](#)), que celui-ci devrait envoyer des avis de mise en recouvrement des contributions dues au titre des opérations de maintien de la paix pour l'intégralité de l'exercice budgétaire, lesquels indiqueraient la période pour laquelle le mandat n'aurait pas encore été approuvé par le Conseil de sécurité (période hors mandat), étant entendu que le montant des contributions correspondant à une avance serait considéré comme dû dans les 30 jours qui suivraient la date de prise d'effet de la prorogation du mandat de l'opération de maintien de la paix. Le montant mis en recouvrement en juillet 2020 pour les périodes hors mandat s'élevait à 2,5 milliards de dollars.

22. Après la mise en recouvrement des contributions de juillet 2020, les États Membres ont effectué, à titre volontaire, des paiements anticipés au titre des périodes hors mandat pour un montant qui, au moment de l'établissement du présent rapport, s'établissait à 479 millions de dollars. Associées à la décision prise également par l'Assemblée générale dans sa résolution [73/307](#) d'autoriser les prélèvements d'avances entre les missions en cours, la mise en recouvrement et la réception de contributions pour les périodes hors mandat ont permis d'améliorer grandement la situation globale de trésorerie des opérations en cours.

23. Au 30 avril 2021, 37 États Membres avaient versé l'intégralité de leurs contributions pour tout l'exercice des opérations de maintien de la paix, y compris la période hors mandat. Le Secrétaire général tient à remercier ces États Membres pour les sommes supplémentaires versées aux opérations de maintien de la paix et appelle d'autres États Membres à envisager de tels versements afin d'améliorer la trésorerie globale des opérations de maintien de la paix.

24. Lorsque les réserves de trésorerie sont insuffisantes pour couvrir les dépenses de fonctionnement de différentes opérations, les remboursements aux pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police tendent à être différés. Fin 2020, le montant des sommes à rembourser aux États Membres au titre des contingents, des unités de police constituées et du matériel appartenant aux contingents s'élevait à 158 millions de dollars, soit une somme inférieure de 114 millions de dollars à la somme due fin 2019 (272 millions de dollars), en partie grâce à la décision prise par l'Assemblée générale dans sa résolution 73/307 d'autoriser les prélèvements d'avances entre les opérations de maintien de la paix en cours.

25. Au 30 avril 2021, le montant total des sommes à rembourser aux États Membres au titre des contingents, des unités de police constituées et du matériel appartenant aux contingents s'élevait à 65 millions de dollars pour les opérations de maintien de la paix en cours et à 86 millions de dollars pour les missions terminées. En juin, ce montant devrait s'élever à 535 millions de dollars. Les contributions de mai et de juin 2021 détermineront la part de ce montant qui pourra être payée d'ici la fin juin.

26. Les remboursements au titre des contingents et des unités de police constituées étaient à jour pour toutes les missions jusqu'en décembre 2020, sauf pour l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD), pour laquelle ils étaient à jour jusqu'au 30 septembre 2020. Les remboursements au titre du matériel appartenant aux contingents étaient à jour pour les missions en cours jusqu'au 31 décembre 2020, sauf pour la MINUAD, pour laquelle ils étaient à jour jusqu'au 31 mars 2020. Dans sa résolution 73/307, tout en approuvant le principe de la gestion commune des soldes de trésorerie des opérations de maintien de la paix en cours, l'Assemblée générale a également demandé au Secrétaire général de veiller à ce que l'exécution du mandat de la mission de prêt ne soit pas compromise. Par conséquent, les missions en cours de clôture, comme la MINUAD, ne devraient normalement pas bénéficier d'un prêt provenant de la trésorerie commune, afin de réduire le risque d'un impact négatif sur l'exécution du mandat des missions prêteuses en cas de retard dans le remboursement des prêts.

27. Le Secrétaire général tient à ce que l'Organisation s'acquitte le plus rapidement possible, autant que le permet sa trésorerie, de ses obligations envers les États Membres qui fournissent des contingents et du matériel. À cet égard, l'Organisation suit de près la situation de trésorerie des opérations de maintien de la paix et elle s'est donné pour priorité de rembourser les montants les plus élevés possible chaque trimestre, en fonction des liquidités et des données disponibles. Pour qu'elle puisse le faire, les États Membres doivent s'acquitter de la totalité de leurs obligations financières dans les délais impartis, et les mémorandums d'accord avec les pays qui fournissent du matériel appartenant aux contingents doivent être signés rapidement. La décision prise par l'Assemblée générale, dans sa résolution 73/307, d'autoriser les prélèvements d'avances entre les missions et de mettre en recouvrement les contributions dues pour l'intégralité de l'exercice budgétaire a permis à l'Organisation de mieux honorer ses obligations financières à l'égard des États Membres lors des exercices 2019/20 et 2020/21, mais ne lui a pas permis d'effectuer tous les paiements en temps voulu.

C. Tribunaux internationaux

28. Au 30 avril 2021, le montant des contributions non acquittées pour les tribunaux s'élevait à 86 millions de dollars, soit 55 millions au titre du Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux, 24 millions de dollars au titre du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et 7 millions de dollars au titre du Tribunal pénal international pour le Rwanda.

29. Au 30 avril 2021, 77 États Membres avaient versé intégralement leurs contributions pour le Mécanisme résiduel (dernière mise en recouvrement intervenue en 2021), tandis que 167 avaient versé leurs contributions pour le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (dernière mise en recouvrement intervenue en 2018), et 182 pour le Tribunal pénal international pour le Rwanda (dernière mise en recouvrement intervenue en 2016). Au total, 76 États Membres avaient versé intégralement leurs contributions à tous les tribunaux, contre 70 à la même date en 2020.

30. La situation de trésorerie des tribunaux en fin de mois est positive depuis trois ans. Les résultats de 2021 dépendront de la façon dont les États Membres continueront de s'acquitter de leurs obligations financières à l'égard des tribunaux.

III. Conclusions

31. Le Secrétaire général tient à remercier tout particulièrement les 50 États Membres suivants, qui, au moment de l'établissement du présent rapport, avaient réglé la totalité de leurs contributions : Allemagne, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bahreïn, Barbade, Belgique, Bhoutan, Botswana, Bulgarie, Canada, Chine, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Hongrie, Inde, Irlande, Islande, Japon, Kazakhstan, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malaisie, Malte, Monaco, Nicaragua, Niger, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Qatar, République de Corée, République de Moldova, Roumanie, Samoa, Singapour, Slovaquie, Suède, Suisse et Tchéquie.

32. Si l'on veut assurer la santé financière de l'Organisation, il demeure nécessaire que les États Membres versent en temps voulu la totalité des sommes dont ils sont redevables. L'exécution des programmes relevant du budget ordinaire continuera d'être entravée par les prévisions de liquidité et les incertitudes quant au niveau des contributions versées et au moment où les paiements sont faits. Le Secrétariat s'engage à utiliser les fonds qui lui sont confiés en toute efficacité et à fournir des informations sur leur utilisation de la façon la plus transparente possible.