



Assemblée générale

Distr. générale
19 octobre 2021
Français
Original : anglais

Soixante-seizième session

Points 125, 136, 138, 140 et 150 de l'ordre du jour

Réforme de l'Organisation des Nations Unies : mesures et propositions

Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies

Projet de budget-programme pour 2022

Amélioration de la situation financière de l'Organisation des Nations Unies

Aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Amélioration de la situation financière de l'Organisation des Nations Unies

Rapport du Secrétaire général

Résumé

En cette période cruciale pour l'humanité, nous avons plus que jamais besoin que l'Organisation des Nations Unies soit forte, qu'elle prenne la tête des efforts entrepris pour créer un monde plus équitable et qu'elle limite les conséquences de l'extrême pauvreté, de la faim et de la haine, de la crise climatique et des conflits de longue durée. Ces problèmes mondiaux ont été aggravés par la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19), et les États Membres doivent donc redoubler d'efforts pour tenir collectivement la promesse qu'ils ont faite d'assurer à toutes et tous la sécurité, la prospérité et la dignité. L'ONU doit rester au centre de la coopération multilatérale pour le bien commun, prendre des mesures pour que les acquis ne soient pas remis en cause par la pandémie et continuer d'exécuter ses programmes pour faire advenir des sociétés et des économies plus inclusives, durables et résilientes.

Sa solidité est toutefois menacée par une profonde crise de liquidités qui résulte de plusieurs facteurs : le versement partiel ou tardif des quotes-parts, l'insuffisance des réserves de liquidités et un cadre réglementaire qui ne permet pas une gestion efficace du budget. Pour régler les problèmes de liquidités et les problèmes structurels



plus vastes qui entravent la gestion budgétaire, j'avais proposé un ensemble de mesures, concernant à la fois le budget ordinaire et le budget des opérations de maintien de la paix, dans mon précédent rapport sur l'amélioration de la situation financière de l'Organisation des Nations Unies (A/73/809).

L'Assemblée générale n'a toutefois pas approuvé les mesures proposées pour le budget ordinaire et, depuis la publication de ce rapport, la situation de trésorerie du budget ordinaire s'est détériorée : les arriérés de contributions ont atteint des niveaux records et le déficit de trésorerie n'a jamais été aussi important. L'Assemblée a approuvé certaines des mesures proposées pour les opérations de maintien de la paix et celles-ci ont eu des effets tangibles, mais la situation de trésorerie des opérations de maintien de la paix ne saurait s'améliorer sans de nouvelles mesures.

Dans le présent rapport, établi en application de la résolution 73/307 de l'Assemblée générale, j'ai de nouveau proposé des mesures visant à remédier aux difficultés de trésorerie en tenant compte de certaines des préoccupations des États Membres concernant mes précédentes propositions. Je demande à nouveau instamment aux États Membres de trouver des solutions pour remédier à la précarité de la situation financière de l'Organisation et éviter qu'une sous-performance systématique dans l'exécution des mandats ne devienne la norme du fait de problèmes de liquidités.

Pour sa part, le Secrétariat reste résolu à utiliser efficacement et rationnellement les fonds qui lui sont confiés, à gérer la crise de liquidités de manière à réduire autant que possible son incidence sur l'exécution des mandats et à communiquer aux États Membres des informations à ce sujet de la façon la plus transparente possible.

I. Introduction

1. Dans mon précédent rapport sur l'amélioration de la situation financière de l'Organisation des Nations Unies (A/73/809), publié en mars 2019, j'avais fait part de mon inquiétude face à l'aggravation de la crise de liquidités et au risque que celle-ci faisait peser sur la capacité de l'Organisation de s'acquitter pleinement de ses mandats. J'y avais présenté plusieurs propositions visant à faciliter la gestion de la situation de trésorerie du budget ordinaire et des opérations de maintien de la paix.

2. L'Assemblée générale n'a pas approuvé les mesures que j'avais proposées pour le budget ordinaire, qui visaient à relever le faible niveau des réserves de liquidités et à régler les problèmes structurels sous-jacents qui entravaient la gestion du budget, et qui auraient ainsi permis au Secrétariat de s'acquitter plus efficacement de ses mandats. La situation de trésorerie du budget ordinaire s'est encore détériorée depuis, les arriérés de contributions atteignant chaque année de nouveaux records. Au cours de chacune des trois dernières années (2018, 2019 et 2020), malgré les mesures prises en début d'année pour que l'Organisation ne dépense pas plus que les liquidités qu'elle prévoyait de recevoir, le Fonds de roulement et le Compte spécial de l'Organisation des Nations Unies ont été épuisés et il a fallu prélever des avances sur les comptes des missions de maintien de la paix dont le mandat était terminé pour verser les traitements du personnel et honorer les engagements pris vis-à-vis des fournisseurs. En 2021, la situation a montré des signes d'amélioration grâce à un afflux important de contributions en avril et au contrôle des dépenses mis en place dès janvier ; néanmoins, le budget ordinaire devrait de nouveau connaître un déficit de trésorerie vers la fin de l'année.

3. Pour les opérations de maintien de la paix, l'Assemblée générale a approuvé dans sa résolution 73/307 deux des quatre mesures que j'avais proposées. Elle a approuvé l'envoi d'avis de mise en recouvrement des contributions dues au titre des opérations de maintien de la paix pour l'intégralité de l'exercice budgétaire, y compris la période pour laquelle le mandat n'aurait pas encore été approuvé par le Conseil de sécurité. Elle a également approuvé, à titre expérimental, pour trois exercices budgétaires, le principe de la gestion commune des soldes de trésorerie de toutes les opérations de maintien de la paix en cours. Ces deux mesures ont permis de rembourser plus rapidement les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police mais n'ont pas entièrement réglé le problème.

4. Dans le présent rapport, qui a été établi en application de la résolution 73/307 de l'Assemblée générale, je fais le point sur la situation financière de l'Organisation et sur l'application de la résolution, je mets en évidence les problèmes persistants et leurs conséquences, notamment la sous-performance systématique dans l'exécution des mandats, et j'exhorte les États Membres à trouver de meilleures solutions pour faire face à une crise de liquidités qui paralysera progressivement l'Organisation si elle n'est pas résolue.

II. Budget ordinaire

5. Les principes fondamentaux du processus budgétaire de l'Organisation sont énoncés à l'Article 17 de la Charte des Nations Unies, qui dispose que l'Assemblée générale examine et approuve le budget de l'ONU et répartit les dépenses entre les États Membres. Le Règlement financier et les règles de gestion financière actuels de l'Organisation des Nations Unies prévoient que les contributions soient versées dans un délai de 30 jours. L'Article 19 de la Charte dissuade les États Membres d'accumuler des arriérés au titre du paiement des contributions financières.

6. Pour garantir l'exécution efficace et efficiente de son programme de travail, le Secrétariat a été doté d'un mécanisme de liquidités pour le financement du budget-programme, qui est constitué du Fonds de roulement et du Compte spécial de l'Organisation des Nations Unies. Le Fonds de roulement a été créé en 1946 pour fournir les avances nécessaires à l'exécution des activités prévues en attendant le versement des contributions, et pour financer les dépenses imprévues et extraordinaires avant que les crédits voulus soient ouverts par l'Assemblée générale.

7. Le Compte spécial de l'Organisation des Nations Unies a été créé en 1965 en application de la résolution 2053 A (XX) de l'Assemblée générale pour recueillir les fonds versés en réponse à l'appel lancé par le Secrétaire général aux gouvernements de tous les États Membres pour qu'ils versent des contributions volontaires de sorte que l'Organisation surpasse ses difficultés financières. Dans sa résolution 3049 A (XXVII) de 1972, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de constituer un autre compte spécial auquel des contributions volontaires pourraient être versées, lesquelles seraient utilisées pour éliminer les difficultés financières passées de l'Organisation des Nations Unies et, surtout, pour résorber son déficit à court terme mentionné dans le rapport du Comité spécial chargé d'examiner la situation financière de l'Organisation (A/8729), et d'incorporer dans ce compte le Compte spécial. Les intérêts produits par le solde du Compte spécial sont portés au crédit du Compte, qui croît ainsi au fil du temps.

8. Chaque année, le déficit de trésorerie du budget ordinaire, s'il y en a un, est couvert par le prélèvement d'avances, d'abord sur le Fonds de roulement, puis sur le Compte spécial lorsque le solde du Fonds est épuisé. Ces avances sont remboursées dès que des liquidités sont disponibles pour les activités financées au moyen du budget ordinaire.

Problèmes financiers compromettant l'exécution du budget

9. L'Organisation connaît depuis longtemps d'importants problèmes de liquidités en ce qui concerne les activités financées au moyen du budget ordinaire. La situation ne fait qu'empirer : la crise s'aggrave chaque année et met en péril la capacité de l'Organisation à s'acquitter pleinement de ses mandats. Les États Membres ne versent pas tous l'intégralité de leurs contributions, et les arriérés qui en résultent érodent les réserves de liquidités. De plus, beaucoup ne paient pas en temps voulu, ce qui entraîne des déficits de trésorerie en cours d'année, et les réserves de liquidités ne sont pas suffisantes pour faire la soudure. En outre, les habitudes de paiement des États Membres fluctuent considérablement, ce qui empêche l'Organisation de prévoir quand les contributions seront acquittées et complique la planification des sorties de fonds. Enfin, les défaillances et les rigidités structurelles des méthodes budgétaires utilisées amplifient les problèmes de liquidités. Tous ces problèmes cumulés se traduisent par d'importantes contraintes qui affectent l'exécution des mandats.

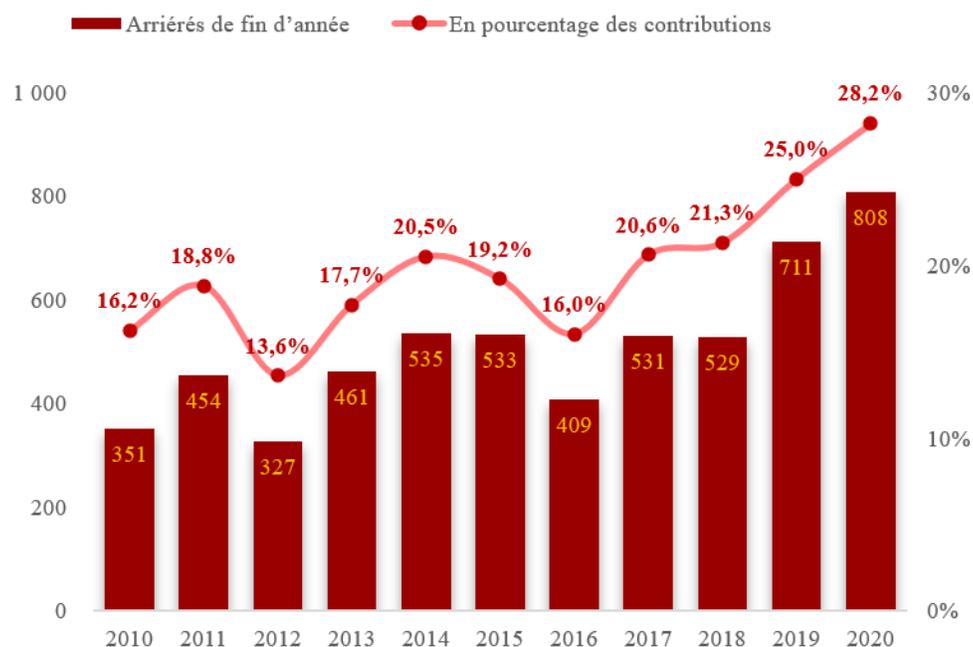
Contributions non versées intégralement

10. Depuis 2017, le pourcentage des arriérés de fin d'année par rapport à l'ensemble des contributions au budget ordinaire est systématiquement plus élevé qu'il ne l'était entre 2010 et 2016. Pire encore, en valeur absolue les arriérés ont aussi fortement augmenté chaque année, passant de 529 millions de dollars à la fin de 2018 à 711 millions de dollars à la fin de 2019 et à 808 millions de dollars à la fin de 2020. La figure I montre l'évolution des arriérés de fin d'année depuis 2010, notamment en pourcentage du montant total des contributions annuelles. Fin 2020, les arriérés représentaient plus du quart du montant des contributions annuelles et 226 % des réserves de liquidités. Dans la pratique, lorsque les arriérés sont si élevés, chaque

nouvelle année commence avec des réserves de liquidités insuffisantes ou inexistantes.

Figure I
Arriérés à la fin de l'année

(En millions de dollars des États-Unis)



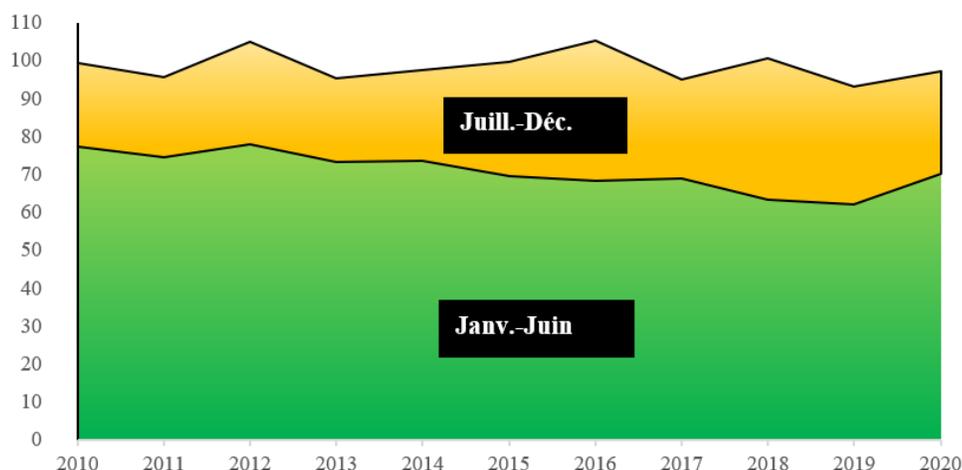
Contributions non versées en temps voulu

11. De nombreux États Membres ne versent pas leurs contributions en temps voulu, à savoir dans un délai de 30 jours. En 2021, seuls 41 États Membres ont versé ponctuellement la totalité des sommes dont ils étaient redevables, ce qui représente une amélioration par rapport aux années précédentes : ils étaient 35 à l'avoir fait en 2020 et 34 en 2019. Je remercie ces États Membres d'avoir honoré leurs obligations. En 2021, 83 États Membres avaient versé l'intégralité de leurs contributions à la fin du premier trimestre, contre 77 en 2020 et 79 en 2019. Si ces améliorations sont bienvenues et nécessaires, l'évolution des paiements que montre la figure II n'en reste pas moins inquiétante et problématique. Par rapport aux années précédentes, une plus grande partie des contributions sont versées plus tard dans l'année, ce qui creuse l'écart entre les encaissements et les décaissements. En pareil cas, les réserves de liquidités devraient permettre de faire la soudure, mais comme elles s'érodent en raison de l'augmentation des arriérés, elles ne sont plus en mesure de le faire. L'Organisation doit donc recourir à d'autres mesures pour éviter un arrêt complet des opérations lorsque les liquidités viennent à manquer pendant les périodes critiques. De telles mesures sont inévitables, mais il faut du temps pour qu'elles prennent effet et pour y mettre fin, et il est difficile de prévoir et de gérer leurs conséquences à plus long terme sur l'exécution des programmes.

12. La figure II montre que le montant des fonds reçus au cours des six premiers mois de l'année n'a cessé de diminuer, malgré une légère amélioration en 2019 et 2020. Du fait de la diminution, au premier semestre, des rentrées d'argent provenant des quotes-parts mises en recouvrement et de fluctuations plus défavorables au second semestre, l'Organisation doit composer avec des incertitudes croissantes concernant les encaissements lorsqu'elle décide d'engager des dépenses.

Figure II
Retards dans le versement des contributions : tendances

(En pourcentage des contributions reçues)



Évolution des habitudes de paiement

13. Non seulement on observe année après année, chez les États Membres, une tendance générale qui consiste à verser un montant inférieur à celui qui est mis en recouvrement et à le faire plus tard dans l'année, mais le caractère fluctuant des habitudes de paiement d'une année à l'autre représente une difficulté supplémentaire pour l'Organisation, qui doit s'assurer qu'elle dispose chaque mois de liquidités suffisantes pour pouvoir honorer ses obligations envers le personnel et des entités tierces. La figure III montre la fluctuation des versements au second semestre depuis 2018. Du fait de cette irrégularité, qui aggrave les effets du niveau élevé des arriérés, il est très difficile de prévoir les rentrées d'argent et donc très risqué d'engager des dépenses en conséquence.

Figure III
Fluctuation des paiements au second semestre

(En millions de dollars des États-Unis)



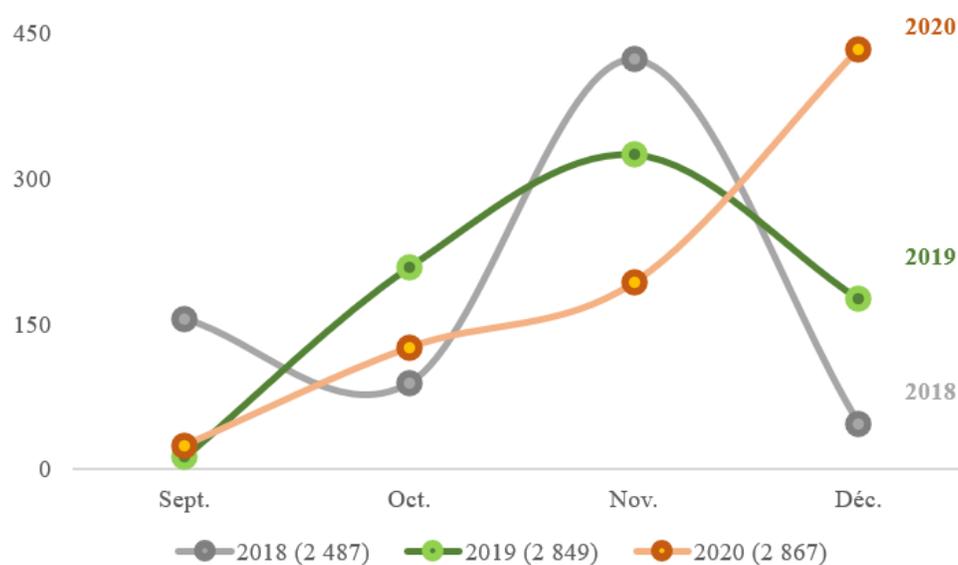
14. Les fluctuations des paiements génèrent des incertitudes quant aux liquidités, ce qui empêche l'Organisation de planifier et d'exécuter efficacement ses activités, même vers la fin de l'exercice budgétaire. Lorsque des dépenses sont différées jusqu'au quatrième trimestre, il est plus difficile de trouver un juste milieu entre le risque de défaut de paiement et le risque de sous-utilisation du budget. La figure IV

met en évidence une autre tendance inquiétante, à savoir que des fonds de plus en plus importants sont reçus au cours du dernier mois de l'année. Par exemple, en décembre 2020, près de 330 millions de dollars ont été versés au cours des 10 derniers jours de l'année et le montant total des sommes reçues pendant l'année a tout de même été inférieur de 167 millions de dollars aux prévisions ; même à la mi-décembre, il était trop risqué d'allouer des fonds pour des dépenses autres que celles afférentes aux postes qui avaient déjà été reportées.

Figure IV

Fluctuation des paiements dans les quatre derniers mois de l'année

(En millions de dollars des États-Unis)



15. Compte tenu de l'ampleur et de la portée des activités de l'Organisation dans le monde, il est extrêmement difficile de planifier et d'exécuter des programmes lorsqu'il existe un tel degré d'incertitude concernant les rentrées d'argent et que cette incertitude ne peut être gérée de manière fiable en l'absence de réserves de liquidités adéquates. Les directeurs et directrices de programmes doivent régulièrement ajuster leurs dépenses en fonction des niveaux de liquidités disponibles et y passent un temps précieux qu'ils pourraient consacrer à l'exécution des programmes. On trouvera ci-après une description détaillée des difficultés qu'il y a à respecter le cadre réglementaire lorsque des contributions sont versées en retard, au quatrième trimestre.

Problèmes structurels

16. Les problèmes de liquidités qui touchent depuis longtemps les activités financées au moyen du budget ordinaire en raison de l'insuffisance des réserves sont également exacerbés par des problèmes structurels. Les montants mis en recouvrement sont généralement inférieurs au budget que les États Membres ont approuvé ; en effet, ceux-ci reçoivent des crédits, notamment pour les fonds non dépensés lors d'exercices passés, même s'ils n'ont pas payé l'intégralité de leurs contributions pour l'exercice précédent. L'Organisation doit donc restituer des fonds qu'elle n'a même pas encaissés, ce qui aggrave les problèmes de trésorerie. De plus, elle doit trouver des liquidités pour couvrir les dépenses imprévues et extraordinaires que le Secrétaire général peut engager, de sa propre initiative ou avec l'assentiment du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, et les autorisations d'engagement de dépenses approuvées par l'Assemblée générale qui ne

donnent pas lieu à une mise en recouvrement. La méthode d'actualisation des coûts peut également accroître la pression qui s'exerce sur les liquidités, lorsque les États Membres utilisent des taux de vacance de postes irréalistes pour réduire le budget tout en demandant au Secrétaire général de pourvoir rapidement les postes vacants. En outre, la fluctuation des cours de change, l'inflation, les écarts par rapport aux coûts standard et d'autres paramètres d'établissement des coûts entraînent des dépenses supplémentaires dont le montant n'est mis en recouvrement qu'a posteriori. Lorsque les fonds ne sont pas entièrement dépensés en raison de problèmes de liquidités, ils doivent néanmoins être restitués aux États Membres sous la forme de crédits déduits des contributions futures, et ce même si les États en question n'ont pas versé leurs contributions. Tout ceci crée un cercle vicieux de pénurie de liquidités à chaque fois que les États Membres ne paient pas ponctuellement et intégralement.

17. L'Assemblée générale m'autorise à contracter des engagements au titre des dépenses imprévues et extraordinaires, à concurrence de 8 millions de dollars par an pour les engagements ayant trait à la paix et à la sécurité, pour lesquels l'assentiment du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires n'est pas nécessaire, à concurrence de 362 500 dollars par an pour la Cour internationale de Justice et à concurrence de 500 000 dollars par an pour les mesures de sécurité visées dans sa résolution 75/255. Elle m'autorise également, avec l'assentiment du Comité consultatif, à contracter des engagements pouvant aller jusqu'à 10 millions de dollars pour chaque décision du Conseil de sécurité relative au maintien de la paix et de la sécurité. Je peux ainsi prendre des engagements pour répondre à des besoins urgents, mais n'ai pas le pouvoir de mettre en recouvrement les montants correspondants auprès des États Membres pendant l'exercice budgétaire ; les dépenses en question doivent donc être financées au moyen des liquidités disponibles. Bien qu'ils permettent à l'Organisation de s'acquitter de ses mandats, ces engagements entraînent malheureusement une aggravation des problèmes de trésorerie à court terme, en particulier si les réserves de liquidités sont faibles. De plus, selon les besoins, l'Assemblée autorise des subventions pour des entités telles que le Tribunal spécial résiduel pour la Sierra Leone et les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens, pour lesquelles l'ouverture de crédits et la mise en recouvrement n'interviennent qu'après que les dépenses ont été engagées. L'évolution de ces dépenses et engagements autorisés est présentée dans le tableau 1.

Tableau 1
Dépenses imprévues et extraordinaires et autorisations d'engagement de dépenses

(En millions de dollars des États-Unis)

<i>Année</i>	<i>Montant approuvé</i>
2021	22,6
2020	17,3
2019	28,6
2018	23,4
2017	37,8
2016	20,9
2015	34,6
2014	22,8
2013	43,3
2012	5,1

18. En outre, de nouveaux mandats sont parfois approuvés par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité après l'approbation du budget, mais les montants correspondants ne sont mis en recouvrement qu'au début de l'année suivante. On trouvera au tableau 2 les montants qui ont été approuvés à la première et à la deuxième partie de la reprise de la session mais n'ont été mis en recouvrement que l'année suivante, et ce depuis 2014.

Tableau 2

Crédits supplémentaires ouverts pendant la reprise d'une session pour lesquels la mise en recouvrement n'a lieu que l'année suivante

(En millions de dollars des États-Unis)

<i>Reprise de la session de l'Assemblée générale</i>	<i>Montant mis en recouvrement l'année suivante</i>
Soixante-quinzième session (2021)	16,6
Soixante-quatorzième session (2020)	–
Soixante-treizième session (2019)	61,9
Soixante-douzième session (2018)	0,5
Soixante et onzième session (2017)	6,1
Soixante-dixième session (2016)	6,9
Soixante-neuvième session (2015)	87,4
Soixante-huitième session (2014)	8,2

19. Lorsqu'un budget est approuvé avant le début de l'exercice budgétaire, il est calculé à partir de plusieurs hypothèses de coûts, notamment en ce qui concerne les taux de vacance de postes, les coûts salariaux standard, la fluctuation des cours de change et l'inflation. Ces hypothèses peuvent causer d'importants écarts entre le montant inscrit au budget et les dépenses effectives si les estimations initiales ne sont pas confirmées lors de l'exécution du budget. Ces écarts sont présentés dans les rapports sur l'exécution du budget puis approuvés, en totalité ou en partie, par l'Assemblée générale et les montants correspondants sont mis en recouvrement l'année suivante. Ce mécanisme aggrave le problème de liquidités en augmentant le décalage entre les sorties de trésorerie et les encaissements correspondants. Le tableau 3 montre ce décalage au cours des derniers exercices budgétaires.

Tableau 3

Décalage entre les dépenses et la mise en recouvrement des montants correspondants

(En millions de dollars des États-Unis)

<i>Exercice budgétaire</i>	<i>Première année</i>	<i>Seconde année</i>
2010-2011	125,8	49,2
2012-2013	142,9	169,5
2014-2015	82,1	154,8
2016-2017	61,7	68,7
2018-2019	147,9	61,9
2020	0,0 ^a	Sans objet

^a L'Assemblée générale n'a pas pris de décision concernant le rapport sur l'exécution du budget pour 2020.

20. Le Règlement financier et les règles de gestion financière¹ disposent que si les dépenses effectives sont inférieures au montant prévu au budget, la différence doit être reversée aux États Membres. Actuellement, cela se fait en déduisant celle-ci du montant global mis en recouvrement au titre du budget ordinaire un an après la fin de l'exercice budgétaire concerné, ce qui signifie que les États Membres bénéficient de ce crédit proportionnellement à leur quote-part et ne payent que le montant net qui en résulte sur la base du barème des quotes-parts. De plus, en vertu du Règlement financier et des règles de gestion financière, les crédits restent utilisables pendant 12 mois. Une fois ces 12 mois écoulés, tout engagement non réglé est annulé et toute obligation juridique est honorée en utilisant les crédits ouverts pour l'exercice en cours. Les crédits ainsi libérés sont également déduits du montant mis en recouvrement au titre du budget ordinaire.

21. On trouvera dans le tableau 4 les sommes portées au crédit des États Membres.

Tableau 4

Sommes portées au crédit des États Membres au titre des fonds non utilisés

(En millions de dollars des États-Unis)

<i>Exercice budgétaire</i>	<i>Solde inutilisé</i>	<i>Annulation d'engagements d'exercices antérieurs^a</i>
2010-2011	2,2	23,1
2012-2013	40,2	33,0
2014-2015	120,0	45,2
2016-2017	28,6	25,2
2018-2019	0	32,2
2020	57,9	Sans objet

^a Les annulations d'engagements d'exercices antérieurs interviennent dans l'année qui suit la fin de l'exercice budgétaire.

22. Les crédits mentionnés ci-dessus sont déduits des contributions, même si un État Membre ne verse pas sa quote-part et même si l'Organisation connaît une situation de trésorerie difficile. Par conséquent, d'une part l'Organisation ne peut pas utiliser cet argent pour des activités de programme car elle ne l'a pas reçu et de l'autre, elle est obligée de reverser cet argent dont elle ne dispose pas aux États Membres car, ne l'ayant pas reçu, elle n'a pas pu le dépenser.

23. L'effet combiné de ces problèmes distincts peut être considérable. Lorsque le niveau des arriérés de contributions est élevé au début de l'année, cela signifie généralement que l'Organisation commence l'année avec des réserves de liquidités insuffisantes ou inexistantes. Si le montant des crédits à restituer pour l'année écoulée est élevé, l'Organisation met en recouvrement des sommes inférieures au budget approuvé. Par conséquent, elle doit se préparer à devoir exécuter l'intégralité du budget avec des rentrées d'argent inférieures aux décaissements prévus, et ce même si tous les États Membres s'acquittent de la totalité de leurs contributions. Si elle ne dispose pas de réserves de liquidités suffisantes, elle doit essayer de maîtriser les dépenses en les hiérarchisant. Toutefois, comme l'Assemblée générale n'a donné aucune orientation concernant la hiérarchisation des mandats approuvés, l'Organisation doit recourir à des instruments de planification rudimentaires, comme un taux plafond d'exécution du budget qui soit uniforme pour tous les chapitres du budget. Ces instruments ne fonctionnent pas bien à cause de rigidités structurelles,

¹ Articles 3.2, 5.3 et 5.4 du Règlement financier et des règles de gestion financière.

telles que l'impossibilité de transférer des ressources d'un chapitre à l'autre ou même entre les postes et les autres objets de dépenses, et à cause de la difficulté qu'il y a à maîtriser les dépenses relatives aux postes compte tenu de la fluctuation des cours de change et de l'inflation. En plafonnant le taux d'exécution du budget de manière uniforme à cause de problèmes de liquidités, on ne peut pas tenir compte des besoins ou des contraintes de chaque programme ainsi que des différentes répercussions que ce plafond peut avoir sur la manière dont les mandats sont exécutés. Compte tenu de tous ces facteurs, toute réduction inattendue du montant des contributions versées et toute variation inattendue du rythme de recouvrement au cours de l'année peut être paralysante, puisqu'elle s'ajoute aux problèmes existants.

Érosion des réserves de liquidités

24. Une solide réserve de liquidités peut permettre à l'Organisation de se prémunir contre le caractère imprévisible des rentrées d'argent. Toutefois, il est évident que, comme le montre le tableau ci-après, les montants actuels du Fonds de roulement (150 millions de dollars) et du Compte spécial (environ 207 millions de dollars) ne permettent malheureusement pas à l'Organisation de faire face aux problèmes qu'elle connaît, à savoir des encaissements fluctuants et imprévisibles, des retards de paiement en cours d'année et une forte hausse des arriérés en fin d'année.

25. Le montant du Fonds de roulement n'a pas progressé au même rythme que le montant des crédits ouverts. En 1946, il a été fixé à 20 millions de dollars, soit, pour l'époque, l'équivalent de près de 30 semaines de dépenses. Au cours des décennies qui ont suivi, la durée pendant laquelle le montant du Fonds permettrait de couvrir les dépenses engagées a considérablement diminué. La dernière augmentation en date a porté ce montant à 150 millions de dollars au 1^{er} janvier 2007, ce qui représentait alors quatre semaines de dépenses environ (voir la résolution 60/283, sect. IV, par. 4). Au cours des six dernières années, le montant du Fonds équivalait à moins de trois semaines de dépenses.

Tableau 5
Évolution du Fonds de roulement

(En millions de dollars des États-Unis)

	1946	1963	1982-1983	2006-2007	2016-2017	2018-2019	2020	2021
Crédits ouverts	35	94	1 506	4 189	5 683	5 874	3 074	3 208
Allocation annuelle	35	94	753	2 094	2 841	2 937	3 074	3 208
Montant du Fonds de roulement	20	40	100	150 ^a	150	150	150	150
Équivalent en nombre de semaines de dépenses	29,7	22,1	6,9	3,7	2,7	2,7	2,5	2,4

^a Au 1^{er} janvier 2007.

26. Malheureusement, les réserves de liquidités du Compte spécial ont également été partiellement érodées lorsque l'Assemblée générale a décidé à deux reprises, en 2013 (voir la résolution 68/245 A) et en 2015 (voir la résolution 69/274 A), d'en utiliser une partie pour financer le budget ordinaire. Le solde du Compte spécial a culminé à environ 264 millions de dollars en 2013, est tombé à environ 197 millions de dollars en 2015 puis a augmenté progressivement pour atteindre 207 millions de dollars à la fin de 2020, en raison des intérêts perçus pendant une partie de l'année où ces fonds n'avaient pas été utilisés pour financer les activités relevant du budget ordinaire.

Gestion des liquidités au cours des dernières années

27. Lorsque les arriérés de contributions ont grimpé en flèche, passant de 409 millions de dollars à la fin de 2016 à 531 millions de dollars à la fin de 2017, j'ai décidé en 2018 de différer ou de stopper certaines dépenses concernant des activités dont le report ou la non-exécution auraient de moindres répercussions sur l'exécution des programmes, de façon à ne pas être à court de liquidités. Malgré ces mesures initiales, le déficit de trésorerie a atteint un niveau record de 488 millions de dollars en octobre 2018 et il a fallu, pour la première fois en 14 ans, prélever des avances sur les comptes des missions de maintien de la paix dont le mandat était terminé afin d'éviter un défaut de paiement.

28. L'expérience de 2018 m'a contraint à prendre de nouvelles mesures de gestion des liquidités pour 2019. En plus de la mesure consistant à éviter certaines dépenses en bloquant les fonds correspondants comme en 2018, il a été décidé en janvier de ne débloquent les fonds que progressivement afin de moduler les dépenses en fonction des rentrées d'argent, bien que celles-ci soient difficiles à prévoir. En mars, alors que les prévisions de liquidités pour l'année se détérioraient, on a craint que les mesures prises ne soient pas suffisantes et que l'Organisation ne soit pas en mesure de payer son personnel et ses fournisseurs. Il a donc été conseillé aux directeurs et directrices de programmes de gérer soigneusement les recrutements afin de ne pas dépasser le montant des crédits ouverts pour les dépenses de personnel ; en d'autres termes, il ne serait plus possible d'appliquer les résolutions de l'Assemblée générale visant à pourvoir rapidement les postes vacants ou à respecter les taux de vacance approuvés. De plus, pour atténuer les effets de la situation sur l'exécution des programmes, le Secrétariat a engagé des négociations avec ses partenaires du système des Nations Unies pour différer les paiements et adopté une politique de gestion à flux tendus pour procéder aux virements sur les fonds subsidiaires alimentés au moyen du budget ordinaire.

29. Malgré ces mesures supplémentaires, le déficit a atteint un nouveau record de 520 millions de dollars à la mi-novembre 2019, et l'Organisation a bien failli épuiser non seulement les réserves du budget ordinaire mais aussi les ressources des missions de maintien de la paix dont le mandat était terminé. La situation était si grave qu'il a fallu prélever, sur les comptes des missions de maintien de la paix dont le mandat était terminé, une partie des fonds réservés qui devaient pouvoir servir, à tout moment, à régler le passif de ces missions ; en principe, il n'aurait fallu prélever des avances que sur les liquidités (montant net) qui n'étaient pas nécessaires pour le règlement de ce passif. Ce grave déficit a également contraint l'Organisation à imposer immédiatement des mesures supplémentaires pour maîtriser les dépenses relatives aux objets de dépense autres que les postes, ce qui a nui encore plus à la prestation de services dans plusieurs secteurs vers la fin de 2019. Si la situation de trésorerie n'avait pas fait été gérée au mieux depuis le début de l'année, toutes les réserves de l'Organisation, y compris celles provenant des opérations de maintien de la paix dont le mandat est terminé, auraient été épuisées en octobre 2019, ce qui aurait pu entraîner un défaut de paiement, notamment pour les traitements du personnel.

30. À la fin de 2019, les arriérés de contributions ont atteint un nouveau record de 711 millions de dollars, soit près du double des réserves de liquidités, ce qui représentait une augmentation de 34 % par rapport à 2018. Malgré les mesures de gestion des liquidités prises tout au long de l'année, le déficit de trésorerie s'élevait tout de même à 332 millions de dollars à la fin de l'année, contre 323 millions de dollars en 2018, alors même que les restrictions avaient été moins nombreuses cette année-là.

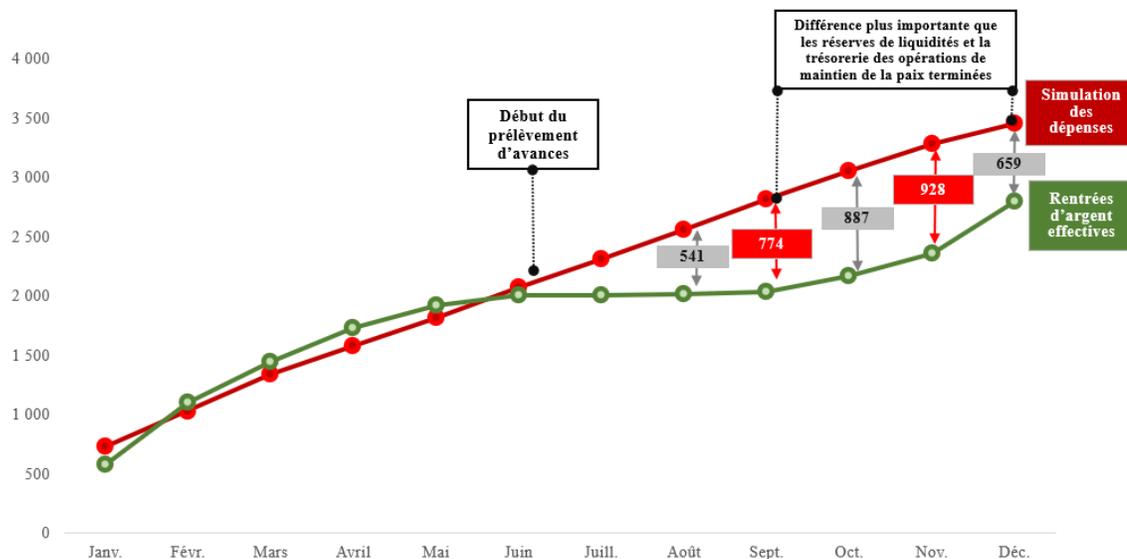
31. Au début de l'année 2020, l'Organisation ne disposait que de 24 millions de dollars de réserves de liquidités et avait besoin de 269 millions de dollars pour couvrir

les engagements d'exercices antérieurs dont le règlement avait été retardé par les déficits de trésorerie en 2019. La pression exercée sur les liquidités était donc forte dès le début de l'année. Au premier trimestre de 2020, comme les versements des États Membres étaient toujours inférieurs aux niveaux prévus, l'Organisation a été contrainte d'intensifier les restrictions sur les dépenses relatives aux postes et aux autres objets de dépense. Il a été conseillé aux directeurs et directrices de programmes de limiter leurs activités en n'utilisant que 90 % de leur budget afin que l'Organisation soit en mesure d'honorer ses engagements des exercices antérieurs et de l'exercice en cours, dans la limite des liquidités qu'elle s'attendait à recevoir pour 2020. À partir d'avril 2020, le recrutement a été suspendu pour les postes vacants afin de limiter les dépenses de personnel et d'éviter les besoins de liquidités immédiats et à plus long terme qui auraient découlé d'une augmentation des effectifs.

32. Si de telles mesures n'avaient pas été prises, l'Organisation se serait retrouvée dans la situation illustrée dans la figure V : les liquidités du budget ordinaire auraient été épuisées en juin et non en septembre. Toutes les réserves de liquidités du budget ordinaire auraient été épuisées en août. Même les comptes des missions de maintien de la paix dont le mandat est terminé auraient été épuisés en septembre. En novembre, le déficit aurait atteint environ 928 millions de dollars, soit 250 % des réserves du budget ordinaire. Les mesures de gestion des liquidités qui ont été prises ont permis de faire durer les liquidités du budget ordinaire jusqu'en septembre et ainsi d'éviter un défaut de paiement. Le déficit de trésorerie de fin d'année n'a pas non plus dépassé les réserves de liquidités globales, même si 100 millions de dollars ont dû être prélevés en décembre sur les comptes des missions de maintien de la paix dont le mandat était terminé pour éviter un défaut de paiement potentiel concernant les traitements du personnel. Cette avance de 100 millions de dollars a été remboursée avant la fin de l'année grâce à d'importantes contributions reçues à la toute fin du mois de décembre. L'expérience de 2020 a confirmé que les réserves de trésorerie des missions de maintien de la paix dont le mandat était terminé étaient devenues une bouée de sauvetage pour les activités relevant du budget ordinaire. Sans elles, l'exécution des programmes aurait davantage pâti de la crise.

Figure V
Exécution du budget de 2020 telle qu'elle aurait été si aucune mesure de gestion des liquidités n'avait été prise, ce qui aurait entraîné l'interruption des opérations en raison d'un déficit de trésorerie

(En millions de dollars des États-Unis)



33. Les strictes mesures de gestion des liquidités que l'Organisation a prises lui ont permis d'éviter d'interrompre ses activités, mais elles ont aussi forcé tous les responsables à s'efforcer d'en atténuer les effets sur l'exécution des mandats, alors même qu'ils devaient répondre à un surcroît de demandes résultant de la crise liée à la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19). Les directeurs et directrices de programmes ont été contraints de réduire encore plus les dépenses autres que celles afférentes aux postes pour que l'Organisation ne dépense pas plus d'argent qu'elle ne prévoyait d'en recevoir. Les mesures prises ont perturbé les activités de l'Organisation à un moment critique, mais celle-ci n'avait guère d'autre choix que de continuer à s'astreindre à ce surplus de discipline compte tenu de l'incertitude financière. Pour en atténuer les effets sur l'exécution des programmes, elle a jugé nécessaire d'accorder une plus grande souplesse aux directeurs et directrices de programmes pour qu'ils puissent engager des fonds vers la fin de l'exercice, même si les activités correspondantes ne pouvaient pas être entièrement exécutées avant la fin dudit exercice. Si elle ne l'avait pas fait, l'exécution des programmes aurait davantage pâti de ces mesures et, pire encore, la restitution des ressources non utilisées aurait encore aggravé la situation de trésorerie, déjà précaire, lors des exercices suivants. Même ainsi, l'Organisation a porté au crédit des États Membres 57,9 millions de dollars du budget 2020, alors même qu'elle avait dû financer au moyen des ressources existantes, pour un montant de près de 15 millions de dollars, d'autres activités approuvées qui n'avaient pas encore donné lieu à une mise en recouvrement. Cette sous-utilisation des crédits montre les conséquences de la rigidité du budget lorsque des mesures de gestion des liquidités s'imposent. Pourvoir les postes vacants prend du temps et les sommes supplémentaires reçues dans les tout derniers jours de l'année ne peuvent être utilisées, pour l'essentiel, que pour d'autres objets de dépenses.

34. La suspension des recrutements a contribué pour beaucoup à contenir le déficit pour 2020, qui a été de 334 millions de dollars à son plus haut niveau, mais elle n'a pas permis d'éviter le prélèvement d'avances sur les comptes des missions de maintien de la paix dont le mandat était terminé. Bien que le montant des arriérés de

contributions ait atteint un nouveau record de 808 millions de dollars à la fin de l'année, le déficit de trésorerie de fin d'année n'était que de 160 millions de dollars, contre 332 millions de dollars en 2019, car une grande partie des dépenses autres que celles afférentes aux postes a dû être reportée aux tout derniers jours de l'année, la stratégie consistant à moduler les dépenses en fonction des rentrées d'argent ; ces dépenses ayant été engagées tardivement, les besoins de trésorerie qui en découlaient ont été reportés à l'année suivante. Il en est résulté une augmentation de plus de 103 millions de dollars du montant des engagements et des dettes reportés sur l'exercice suivant par rapport à 2019. Ces engagements de fin d'année étaient nécessaires pour limiter la sous-utilisation du budget, mais aussi pour réduire le montant des fonds inutilisés qui devraient être portés au crédit aux États Membres et ainsi limiter l'érosion des réserves de liquidités pour les exercices suivants. Lorsque des sommes importantes sont reçues dans les derniers jours de l'année et que les réserves de liquidités sont insuffisantes, il est très difficile d'appliquer les directives de l'Assemblée générale tendant à limiter le montant des engagements non réglés. Si les problèmes sous-jacents ne sont pas réglés, cette situation pourrait devenir la norme.

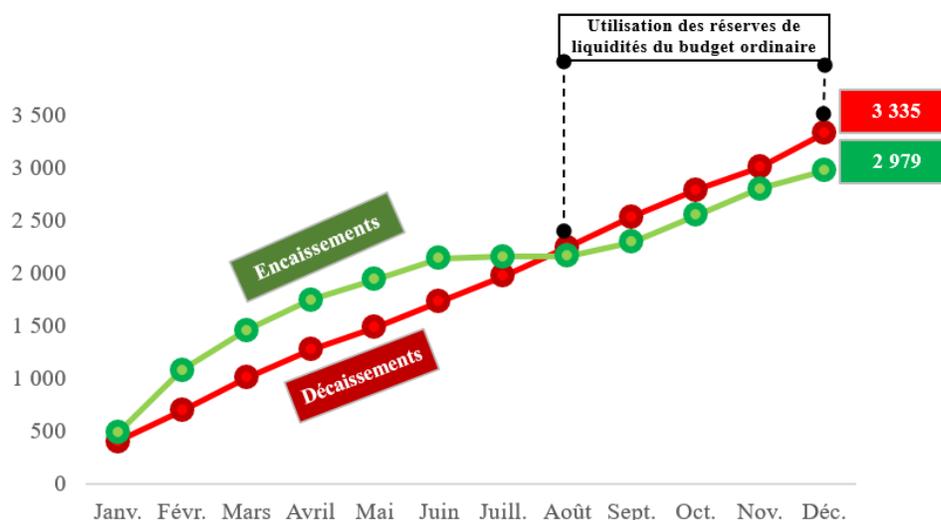
Pronostic concernant l'évolution de la situation si les problèmes de liquidités ne sont pas réglés

35. Les illustrations ci-après, qui portent sur l'exécution du budget de 2021, montrent ce que pourrait devenir l'exécution du budget ordinaire si les problèmes de liquidités et les problèmes structurels qui y sont associés n'étaient pas réglés de manière adéquate et compte tenu de tous les paramètres.

36. La figure VI montre que l'Organisation a commencé l'année 2021 en ayant pris la décision de n'exécuter qu'environ 90 % de son budget. Ce faible pourcentage s'expliquait par le montant élevé des arriérés de fin d'année et des engagements d'exercices antérieurs. Début 2021, les arriérés de contributions se chiffraient à 808 millions de dollars, soit plus du double du niveau des réserves des liquidités, et le montant des engagements d'exercices antérieurs était plus élevé que par le passé. En janvier, il était optimiste de fixer à 90 % le taux d'exécution du budget, puisque cela supposait que l'Organisation perçoive 100,8 % des contributions dues. En s'appuyant sur une analyse détaillée, sur des activités de sensibilisation menées auprès des États Membres et sur les assurances données par ceux-ci, le Secrétariat avait conclu qu'un taux de recouvrement de 100,8 % était possible. Une telle décision n'était toutefois pas sans risque, car l'expérience montrait qu'il était probable que le taux de recouvrement ne soit que de 96 % environ. Si l'Organisation n'avait perçu que 96 % des sommes mises en recouvrement, les liquidités ainsi obtenues n'auraient permis d'exécuter que 86 % du budget de 2021, ce qui aurait abouti à la restitution de plus de 400 millions de dollars de fonds non dépensés pour 2021. Ces fonds non dépensés auraient été déduits des sommes mises en recouvrement en 2023, et le problème budgétaire de 2021 serait ainsi devenu un problème de liquidités pour 2023. Les fonds non dépensés du fait de l'adoption de mesures de gestion des liquidités ne constituent nullement des gains d'efficacité ou des économies ; ils sont le résultat de décisions visant à différer certaines dépenses, notamment via le report des recrutements, et du fait que certaines activités ne sont pas exécutées, indépendamment de la volonté de l'Organisation, ce qui a de multiples conséquences pour les États Membres et pour les personnes que l'Organisation sert.

Figure VI
Janvier 2021 : il est prévu de n'exécuter que 90,5 % du budget

(En millions de dollars des États-Unis)



37. Étant donné que les dépenses de personnel, qui constituent une part importante du budget, ne peuvent pas être ajustées rapidement à la hausse ou à la baisse en cas d'excédent ou de déficit de trésorerie et que le calendrier des encaissements au cours de l'année est très incertain, les restrictions en matière de recrutement ont dû être reconduites en 2021 compte tenu des enseignements tirés de l'année 2020. Les responsables ont donc dû composer avec un taux d'exécution du budget plafonné à 90 %, mais aussi avec des restrictions en matière de recrutement ; pire encore, ils ont aussi dû ajuster en permanence les dépenses autres que celles afférentes aux postes en fonction des prévisions mensuelles concernant les liquidités. Cette contrainte supplémentaire était nécessaire pour réduire le risque de défaut de paiement dans le cas où le recouvrement des contributions ne se déroulerait pas comme prévu ; en effet, autant les dépenses relatives aux postes sont prévisibles, autant il est beaucoup plus difficile d'estimer le calendrier des besoins de trésorerie pour les autres objets de dépenses, car tout dépend de la livraison des biens et services et de leur acceptation par les demandeurs. En résumé, tous les responsables sont contraints d'opérer dans un environnement très instable où l'exécution du budget n'est plus fonction de la planification des programmes mais de la disponibilité des liquidités, ce qui n'est pas propice à l'efficacité et à la rentabilité des opérations. Étant donné que l'Organisation n'a aucun contrôle sur les rentrées de fonds et qu'elle se heurte à des obstacles structurels qui l'empêchent de gérer plus efficacement les liquidités, elle est contrainte de maîtriser les décaissements en recourant à des instruments de planification rudimentaires et non pas de manière ciblée ou efficace. Si elle avait eu davantage de certitudes concernant les encaissements ou des réserves de liquidités plus adaptées qui lui auraient permis de faire la soudure, elle aurait pu gagner en efficacité et en efficience dans ses activités.

38. La manière dont la situation a évolué en 2021 est également riche d'enseignements pour les prochains exercices. Le premier trimestre de 2021 ne s'est pas bien terminé : les montants recouverts ont été inférieurs de 199 millions de dollars aux prévisions, laissant craindre qu'il faille imposer des restrictions plus sévères sur toutes les dépenses afin d'éviter un défaut de paiement. Heureusement, à la suite de la demande que j'ai adressée aux États Membres en mars, dans laquelle j'ai souligné l'urgence et la gravité de la situation, un montant record d'environ 1 milliard de

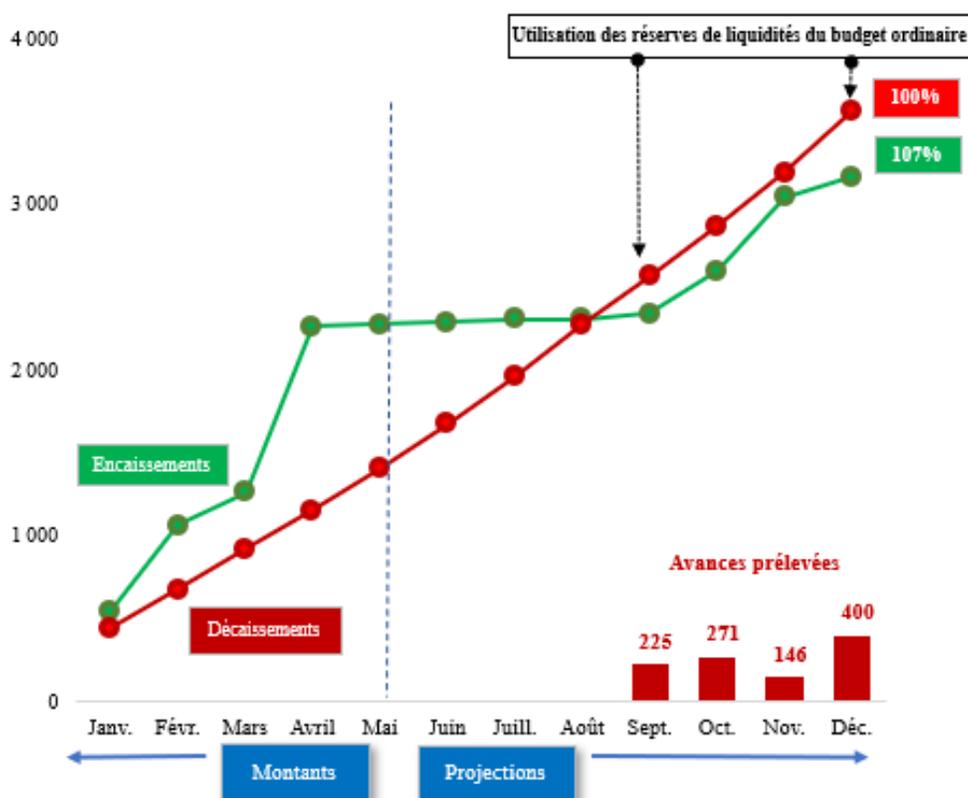
dollars a été reçu en avril. Je tiens à remercier tous les États Membres qui ont répondu à mon appel, dont l'objet était d'éviter une nouvelle crise financière.

39. Compte tenu des nouvelles rentrées d'argent et des assurances supplémentaires données par des États Membres qui n'avaient pas versé l'intégralité de leurs contributions, le taux de recouvrement prévu a été révisé en mai et porté à 107 % (3 161 millions de dollars) et un plan de dépenses révisé a été communiqué aux directeurs et directrices de programmes. Dans ce plan, la mesure de plafonnement des dépenses à 90 % du budget et bon nombre des restrictions en matière de recrutement ont été assouplies. Cependant, toutes les restrictions n'ont pas pu l'être car, comme le montre la figure VII, même un taux de recouvrement de 107 % n'aurait pas été suffisant pour exécuter l'intégralité du budget sans prélever des avances sur les comptes des missions de maintien de la paix dont le mandat était terminé. La même figure montre qu'on s'attendait à ce qu'un montant important ne soit recouvré qu'au quatrième trimestre, avec toutes les incertitudes que cela impliquait, tant au niveau du calendrier que du montant des contributions. Par conséquent, les dépenses devaient être prudentes et progressives de manière à éviter toute perturbation des opérations.

Figure VII

Mai 2021 : il ne sera pas possible d'exécuter 100 % du budget, même avec un taux de recouvrement de 107 %

(En millions de dollars des États-Unis)



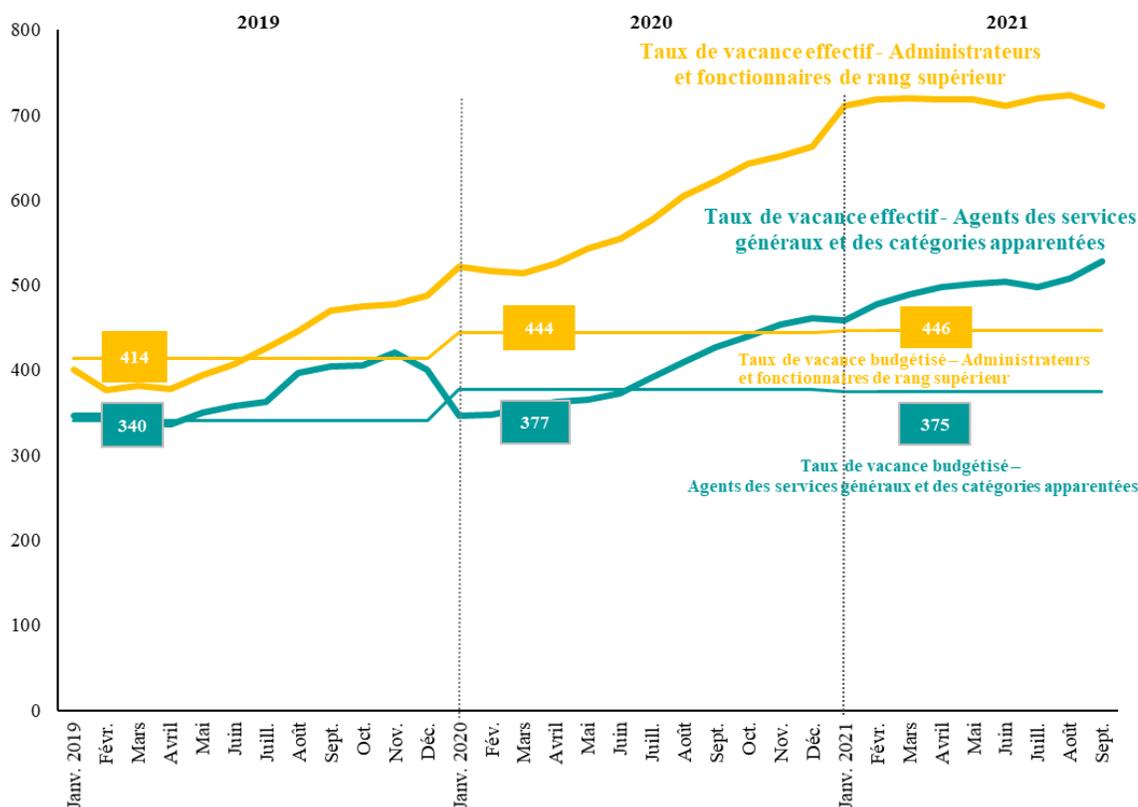
40. En mai, un exercice de planification a montré que, même si les montants reçus jusqu'alors avaient été plus importants que prévu, il était trop risqué de lever toutes les restrictions en matière de recrutement. Par conséquent, les entités dont le taux de vacance de postes était supérieur à la moyenne ont été autorisées à recruter davantage que celles dont le taux était inférieur au taux approuvé, l'objectif étant d'appliquer au

moins partiellement la résolution 75/252 de l'Assemblée générale (par. 26). Dans cette résolution, l'Assemblée a noté avec préoccupation que le taux de vacance par catégorie de personnel appliqué uniformément pour tous les chapitres du budget était excessif et qu'il pouvait avoir une incidence sur l'exécution des mandats et prié le Secrétaire général de ramener le taux de vacance effectif au taux de vacance approuvé avant d'appliquer un seul et même taux à tous les chapitres. Tout en étant autorisés à assouplir certaines des restrictions en matière de recrutement, les directeurs et directrices de programmes ont néanmoins reçu pour instruction de ne pas dépasser le budget total approuvé pour chaque chapitre. Une telle mesure était nécessaire pour que la trésorerie soit suffisante pour couvrir tous les engagements imputables sur le budget ordinaire ainsi que pour limiter les transferts d'un chapitre à l'autre, qui ne sont enregistrés qu'après la fin de l'exercice. Il est important de noter que, lorsque de telles restrictions sont imposées, certains directeurs et directrices ont plus de marge de manœuvre que d'autres pour ce qui est des dépenses de personnel et des autres types de dépenses, puisque la répartition du budget entre les postes et les autres objets de dépense varie d'un chapitre à l'autre.

41. On verra dans la figure VIII les effets cumulés des restrictions en matière de recrutement appliquées à partir de 2019 sur l'évolution du nombre de postes vacants parmi les postes relevant du budget ordinaire, hors missions politiques spéciales, au cours des trois dernières années. Ce nombre a été calculé en divisant le nombre de jours pendant lesquels les postes étaient vacants chaque mois par le nombre de jours pendant lesquels chaque poste aurait pu être utilisé, puis en convertissant le montant obtenu en équivalent plein temps. Cette méthode de calcul permet de mieux rendre compte de l'impact financier et de la disponibilité des ressources que le nombre de postes vacants à la fin de chaque mois ; en effet, un poste qui n'est vacant que pendant une partie du mois nécessite plus de fonds et de liquidités qu'un poste vacant pendant tout le mois. La conclusion importante que nous pouvons tirer de ces informations est que l'Organisation n'aurait pas pu gérer la crise de liquidités si les taux de vacance de poste effectifs n'avaient pas été aussi élevés par rapport aux taux approuvés. De plus, comme il n'est pas possible d'ajuster rapidement les dépenses relatives aux postes dans l'un ou l'autre chapitre en cas d'excédent ou de déficit de trésorerie, la prudence veut que l'on impose des restrictions en matière de recrutement dès le début de l'exercice. Si ces restrictions n'étaient imposées que plus tard dans l'année, les opérations risqueraient d'être perturbées en août ou en septembre, c'est-à-dire plus près du début de la partie principale de la session de l'Assemblée générale.

Figure VIII
**Évolution du nombre de postes vacants parmi les postes relevant
 du budget ordinaire, hors missions politiques spéciales**

[Postes vacants (équivalent plein temps)]



42. Les restrictions appliquées au recrutement et le nombre croissant de postes vacants ont accentué la pression sur les directeurs et directrices de programmes, qui ont dû continuer de s'acquitter de leurs mandats dans des circonstances de plus en plus difficiles pendant la pandémie : de nombreux membres du personnel se sont ainsi retrouvés avec des responsabilités supplémentaires déraisonnables qui ont provoqué un déséquilibre entre vie professionnelle et vie privée, un épuisement professionnel et des problèmes de santé mentale.

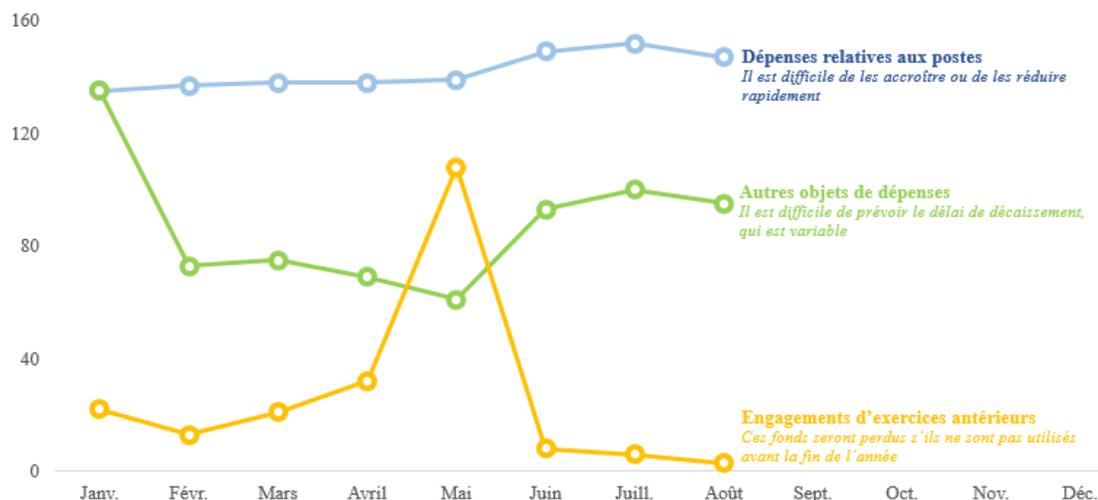
43. La figure IX illustre toute la complexité de la gestion des dépenses (et de l'exécution du budget) lorsque la trésorerie est insuffisante. Elle présente les trois principaux types de dépenses qui sont en concurrence pour des liquidités limitées. Les dépenses relatives aux postes ont tendance à être largement linéaires et relativement stables, avec des cycles saisonniers correspondant au versement de l'indemnité pour frais d'études ou d'autres prestations qui peuvent être estimés de façon raisonnable. Ces dépenses n'augmentent pas brusquement mais ne peuvent pas non plus être réduites rapidement. Comme les traitements et les prestations doivent être versés ponctuellement pour tout le personnel, la concurrence pour les liquidités restantes oppose deux autres types de dépenses : celles de l'exercice en cours et celles de l'exercice précédent qui n'ont été engagées qu'en toute fin d'année en raison des retards de paiement des États Membres. L'Organisation doit continuellement et soigneusement équilibrer ces besoins concurrents dans une situation de trésorerie instable afin d'atténuer les effets négatifs de celle-ci sur l'exécution des mandats. Si elle dépense trop rapidement, elle risque le défaut de paiement ; si au contraire elle

dépense trop lentement, l'exécution du budget sera insuffisante et les fonds non utilisés devront être portés au crédit des États Membres, ce qui accentuera le problème de liquidités.

Figure IX

Concurrence pour l'utilisation de liquidités limitées (en 2021)

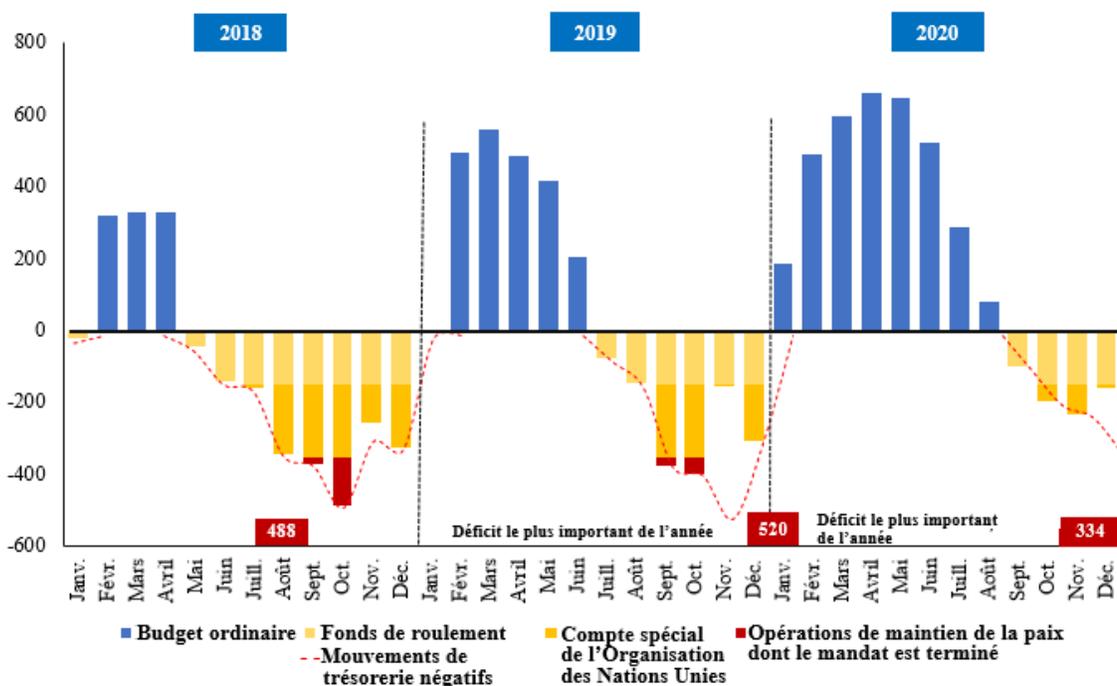
(En millions de dollars des États-Unis)



44. La figure X illustre à la fois le caractère nécessaire et les conséquences des mesures strictes de gestion des liquidités prises tout au long de l'année. Les mesures prises par paliers en 2018 et 2019 n'étaient pas suffisantes pour éviter un défaut de paiement potentiel : en effet, le déficit de trésorerie s'est dangereusement rapproché du niveau correspondant à l'épuisement de toutes les réserves, y compris de celles des missions de maintien de la paix dont le mandat était terminé. En 2020, des restrictions beaucoup plus agressives ont été appliquées dans la durée, notamment en matière de recrutement, et ont permis de reporter le déficit de trésorerie jusqu'à septembre, alors qu'il s'était produit dès mai en 2018 et dès juillet en 2019. Ces mesures ont également permis que le déficit n'excède pas le montant des réserves de liquidités du budget ordinaire, exception faite d'un prélèvement à très court terme de 100 millions de dollars en décembre sur les comptes des missions de maintien de la paix dont le mandat était terminé, à titre de précaution. Toutefois, ces mesures de gestion des liquidités obligent toujours l'Organisation à pallier l'effet des encaissements tardifs en décembre en reportant les besoins de trésorerie du budget de l'année en cours sur l'exercice suivant. Fait plus important encore, cette méthode de gestion des liquidités peut permettre d'éviter des perturbations dans les opérations, mais elle n'empêche pas que la situation ait une incidence négative sur l'exécution des mandats et le respect du cadre réglementaire.

Figure X
Incidence des mesures de gestion des liquidités sur les soldes de trésorerie de fin de mois

(En millions de dollars des États-Unis)



Conséquences sur l'exécution des programmes

45. Les déficits croissants enregistrés en cours d'année au cours des trois dernières années ont clairement montré que, si les ressources provenant des missions de maintien de la paix dont le mandat est terminé peuvent accorder un répit temporaire et à court terme, leur utilisation ne protège pas suffisamment l'Organisation contre les effets de l'augmentation des arriérés et de l'imprévisibilité croissante des rentrées de fonds. Comme les dépenses de personnel représentent, à elles seules, un montant de l'ordre de 140 millions de dollars par mois aux niveaux d'effectifs actuels, les liquidités fournies par les missions de maintien de la paix dont le mandat est terminé peuvent financer les postes et les autres objets de dépense pendant moins d'un mois.

46. Certes, différer les autres dépenses a permis de payer les traitements, mais cette pratique n'est pas viable. Le report de certaines dépenses et de certains paiements n'a apporté qu'un répit temporaire et a eu pour effet de reporter les problèmes d'aujourd'hui à demain. À terme, le report des dépenses se traduira par des réductions budgétaires à l'expiration de la période prévue pour l'utilisation des crédits. Ces réductions budgétaires ne sont pas le résultat des gains d'efficacité ou des mesures de discipline budgétaire demandés par les États Membres. Elles découlent du fait que le recouvrement des contributions n'est ni suffisant, ni prévisible, ni ponctuel et que la situation est encore aggravée par les rigidités du cadre réglementaire ; ces facteurs combinés empêchent l'Organisation de travailler de manière efficace et efficiente et de se conformer pleinement au cadre réglementaire. Cette situation se traduit par une utilisation sous-optimale des ressources et sape les efforts visant à mettre les résultats au cœur de l'action de l'Organisation.

47. En l'absence d'une autorisation de l'Assemblée générale qui permettrait de hiérarchiser les activités relatives aux programmes approuvées pour l'exercice, les restrictions concernant les dépenses sont généralement appliquées de manière uniforme. Les plafonds de dépenses uniformes, comme celui qui a été fixé à 90 % en 2020 et en 2021, ont des effets disproportionnés sur certaines entités financées au moyen du budget ordinaire ; en effet, la répartition des ressources consacrées aux postes et aux autres objets de dépense varie d'un chapitre à l'autre et l'exécution du budget ne suit pas une trajectoire linéaire au cours de l'exercice. Pour certaines entités, l'introduction d'un plafond de dépenses fixé à 90 % a entraîné un gel complet des recrutements ou une suspension totale des dépenses autres que celles afférentes aux postes, et elles n'ont même pas pu engager des dépenses non discrétionnaires telles que celles relatives au loyer et aux services collectifs de distribution.

48. Dans mon précédent rapport, j'ai présenté un certain nombre de propositions visant à faciliter la gestion de la situation de trésorerie du budget ordinaire. J'ai notamment proposé de relever le plafond du Fonds de roulement, de reconstituer les ressources du Compte spécial de l'Organisation des Nations Unies, de conserver temporairement le solde inutilisé des crédits ouverts et d'ajuster la méthode d'établissement du budget ordinaire. L'Assemblée générale n'a approuvé aucune de ces propositions ; elle est certes convenue de la nécessité d'accroître les ressources du Compte spécial mais n'a pas accepté ma proposition concernant la manière de procéder. Dans l'intervalle, la situation de trésorerie du budget ordinaire a continué de se détériorer : les arriérés de contributions ont atteint de nouveaux records et il est de plus en plus difficile de prévoir de manière fiable le recouvrement des contributions en raison de la volatilité croissante des habitudes de paiement. J'ai porté la situation à l'attention des États Membres en communiquant directement avec eux, le plus récemment dans une lettre datée du 17 mars 2021.

49. La conjoncture financière défavorable a ralenti la réalisation des objectifs fixés dans le cadre des priorités de l'Organisation, notamment s'agissant de l'action menée pour promouvoir la parité des genres, une représentation géographique équilibrée et le multilinguisme. L'appui fourni par les programmes à certains gouvernements dans l'élaboration de politiques et d'accords locaux a dû être réduit, de même que les activités de recherche, de développement, de communication et de sensibilisation visant à faire avancer le règlement des problèmes critiques qui touchent les populations vulnérables. De nouvelles missions politiques qui devaient mener des activités urgentes n'ont pas pu intensifier leurs opérations comme prévu. Les travaux d'entretien et de mises à niveau des infrastructures et le remplacement du matériel obsolète ont dû être reportés, ce qui a eu une incidence sur la capacité de l'Organisation à agir efficacement et a pu entraîner une augmentation des coûts, les infrastructures existantes devenant plus coûteuses à exploiter à mesure que leur état se dégrade. On trouvera plus de détails sur ces multiples conséquences dans les rapports concernant le budget-programme.

50. Pour régler le problème, il faut donc non seulement faire en sorte que tous les États Membres payent leurs contributions ponctuellement et intégralement, mais aussi mettre en place des outils qui permettent à l'ONU de gérer le niveau des dépenses de façon à appuyer l'exécution des programmes. Dans le contexte actuel, l'Organisation se trouve dans une impasse. Faute d'aménagements structurels, et surtout sans un apport de liquidités, une sous-performance systématique dans l'exécution des mandats deviendra la norme pour les activités relevant du budget ordinaire. Cette situation pourrait avoir des conséquences inattendues en raison des règles qui restreignent, d'une part, le transfert de ressources d'une catégorie budgétaire à l'autre ou d'un chapitre à l'autre et, d'autre part, le report de fonds sur l'exercice suivant, report qui pourrait permettre de moduler les dépenses en fonction de l'afflux de contributions au quatrième trimestre. Si le niveau des liquidités n'augmente pas,

l'Organisation sera prisonnière d'un cercle vicieux de diminution du taux d'exécution des programmes et de réductions budgétaires artificielles, accidentelles et imprévisibles.

51. J'ai régulièrement appelé l'attention des États Membres sur l'aggravation de la crise au cours des dernières années et demandé des solutions visant à donner à l'Organisation une assise financière solide et stable qui lui permette de se concentrer sur l'exécution de ses mandats et de faire en sorte que les populations qu'elle sert ne subissent jamais les répercussions des incertitudes financières. Je propose de nouveau, dans le présent rapport, des mesures pratiques qui, je l'espère, seront approuvées d'urgence par l'Assemblée générale afin de sortir l'Organisation du cercle vicieux qui la menace et dans lequel de faibles rentrées d'argent, un faible taux d'exécution du budget et la restitution des fonds non dépensés se perpétuent et s'aggravent mutuellement.

III. Budget des opérations de maintien de la paix

52. Les budgets des opérations de maintien de la paix sont établis en vertu des mandats donnés par le Conseil de sécurité. Chaque opération de maintien de la paix a son propre budget et chaque budget est approuvé par l'Assemblée générale, généralement pour une année entière, compte tenu du cycle budgétaire des opérations (qui va du 1^{er} juillet au 30 juin, comme indiqué à l'article 1.2 du Règlement financier).

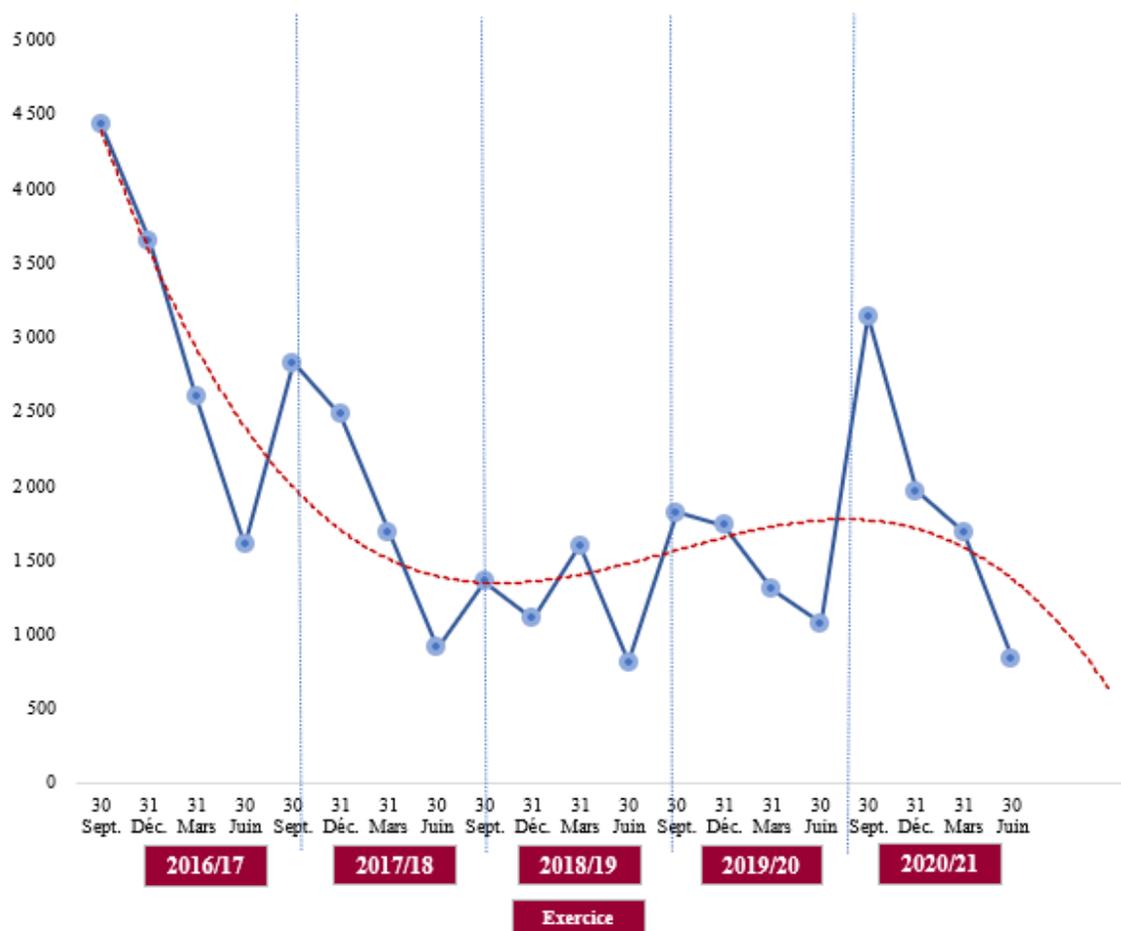
53. L'Assemblée générale ouvre des crédits pour l'année financière, sous réserve de la prorogation du mandat de la mission par le Conseil de sécurité. Des avis de mise en recouvrement distincts sont adressés aux États Membres pour chacune des missions de maintien de la paix. Avant que l'Assemblée n'adopte la résolution 73/307, ces avis ne portaient que sur la période couverte par le mandat et de nouveaux avis étaient envoyés après chaque prorogation de mandat. Depuis l'adoption de cette résolution, les avis de mise en recouvrement portent sur l'ensemble de l'exercice budgétaire, sous réserve de la disponibilité du barème des quotes-parts pour les années considérées. Les États Membres sont tenus de verser l'intégralité de leur contribution séparément pour chaque mission, pour la période pour laquelle le mandat de la mission a été approuvé, dans les 30 jours suivant l'envoi de l'avis de mise en recouvrement. Si le Conseil de sécurité proroge le mandat d'une mission, le montant mis en recouvrement est considéré comme dû dans les 30 jours qui suivent la date de prise d'effet de la prorogation.

A. Problèmes de liquidités préjudiciables aux opérations de maintien de la paix

54. Comme les activités relevant du budget ordinaire, les opérations de maintien de la paix rencontrent régulièrement des problèmes de liquidités dus à plusieurs facteurs. La figure XI montre l'évolution du solde de trésorerie trimestriel de l'ensemble des opérations de maintien de la paix en cours, qui tend à baisser. Une légère amélioration a néanmoins été constatée au cours des deux dernières années.

Figure XI
**Solde de trésorerie trimestriel de l'ensemble des opérations de maintien
 de la paix en cours**

(En millions de dollars des États-Unis)



55. Il convient de rappeler que les dépenses relatives aux militaires et au personnel de police constituent la plus grande part du budget d'une mission de maintien de la paix ; elles représentaient environ 47,3 % du budget des missions de maintien de la paix pour 2021/22. Il s'agit des sommes remboursées aux pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police au titre du personnel et du matériel appartenant aux contingents (matériel majeur et soutien logistique autonome). Les remboursements sont effectués conformément aux taux fixés par l'Assemblée générale.

56. Les paiements aux pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police se font généralement tous les trimestres (en mars, juin, septembre et décembre), sous réserve que la mission de maintien de la paix concernée dispose des liquidités nécessaires. Ils sont effectués le même jour pour chaque mission. Des paiements ponctuels peuvent être effectués lorsque les arriérés sont élevés et que des liquidités deviennent disponibles.

57. À la différence de ce qui existe pour le budget ordinaire, les opérations de maintien de la paix n'ont pas de fonds de roulement. Le Fonds de réserve pour le maintien de la paix, créé par l'Assemblée générale dans sa résolution 47/217 et doté d'un montant de 150 millions de dollars, ne peut être utilisé que pour appuyer les

nouvelles missions et l'élargissement des missions existantes. De plus, jusqu'à ce qu'elle adopte la résolution 73/307, l'Assemblée avait souligné, dans ses résolutions sur le financement des opérations de maintien de la paix, qu'aucune mission de maintien de la paix ne devait être financée au moyen d'avances prélevées sur les fonds d'autres missions de maintien de la paix en cours. Par conséquent, alors que certaines missions disposaient de plus de liquidités qu'elles n'en avaient immédiatement besoin pour leurs opérations, ces liquidités ne pouvaient pas être utilisées par les missions qui étaient en déficit de trésorerie par rapport à leurs besoins opérationnels.

58. En l'absence d'un fonds de roulement, il est d'usage de conserver une réserve opérationnelle de trois mois pour chaque mission. Jusqu'à ce que le principe de la gestion commune des soldes de trésorerie, qui est expliqué ci-après, soit approuvé dans la résolution 73/307, à chaque fois qu'une mission de maintien de la paix disposait de moins de trois mois de réserves de trésorerie, les paiements dus aux pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police étaient retardés afin que la mission dispose de liquidités suffisantes pour payer les traitements du personnel et la rémunération des vacataires et pour régler les factures des fournisseurs commerciaux de manière à éviter toute interruption des services.

59. Dans les faits, l'Organisation des Nations Unies faisait donc des emprunts de longue durée auprès des pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police. Le fait que tel pays fournisseur de contingents ou de personnel de police – plutôt que tel autre – soit payé dépendait de la situation de trésorerie des différentes missions auxquelles les pays contribuaient et non de la capacité individuelle de ceux-ci d'assumer cette charge injuste. Comme nombre d'entre eux étaient des pays à faible revenu, ces retards représentaient une charge financière importante. Du fait de ces retards, il était également difficile d'inciter à participer aux opérations de maintien de la paix les pays qui étaient en mesure de déployer de nouvelles unités, notamment ceux qui pouvaient fournir des capacités hautement spécialisées dont les missions avaient grand besoin, notamment des moyens aériens et des capacités de neutralisation des explosifs et munitions et de déminage. Les retards étaient particulièrement dissuasifs pour les pays en développement.

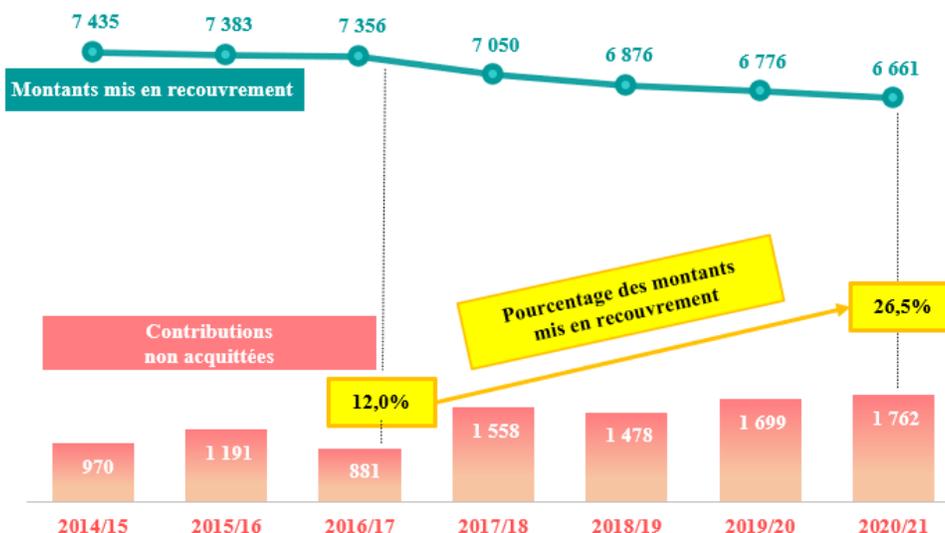
60. Comme l'Organisation ne pouvait pas prélever des avances auprès des missions en cours, elle avait pris l'habitude de le faire sur les comptes des missions de maintien de la paix dont le mandat était terminé lorsqu'elle devait pallier des déficits temporaires pour mener des opérations critiques dans certaines missions. Toutefois, ces avances n'étaient pas utilisées pour rembourser les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police.

61. Dans mon précédent rapport, j'avais expliqué en détail la tendance à la hausse du montant des contributions non acquittées. Ce montant a continué d'augmenter depuis, alors même que les quotes-parts ont diminué. Au 30 juin 2019, les contributions non acquittées au titre des opérations de maintien de la paix en cours se chiffraient à 1,5 milliard de dollars, soit 21,5 % du budget approuvé et mis en recouvrement. À la fin juin 2020, ce montant avait atteint 1,7 milliard de dollars, soit un quart du budget approuvé. À la fin juin 2021, il s'élevait à 1,76 milliard de dollars, soit un nouveau record de 26,5 %. Dans une situation comparable à celle observée pour le budget ordinaire, le montant des contributions non acquittées a invariablement représenté plus de 21 % du budget approuvé au cours des quatre derniers exercices budgétaires, alors qu'il n'avait jamais dépassé 16 % auparavant. Pire, ce taux ne cesse d'augmenter.

62. La figure XII montre la tendance à la hausse du montant des contributions non acquittées par rapport aux sommes mises en recouvrement au cours des dernières années.

Figure XII
Augmentation des contributions non acquittées par rapport aux sommes mises en recouvrement

(En millions de dollars des États-Unis)

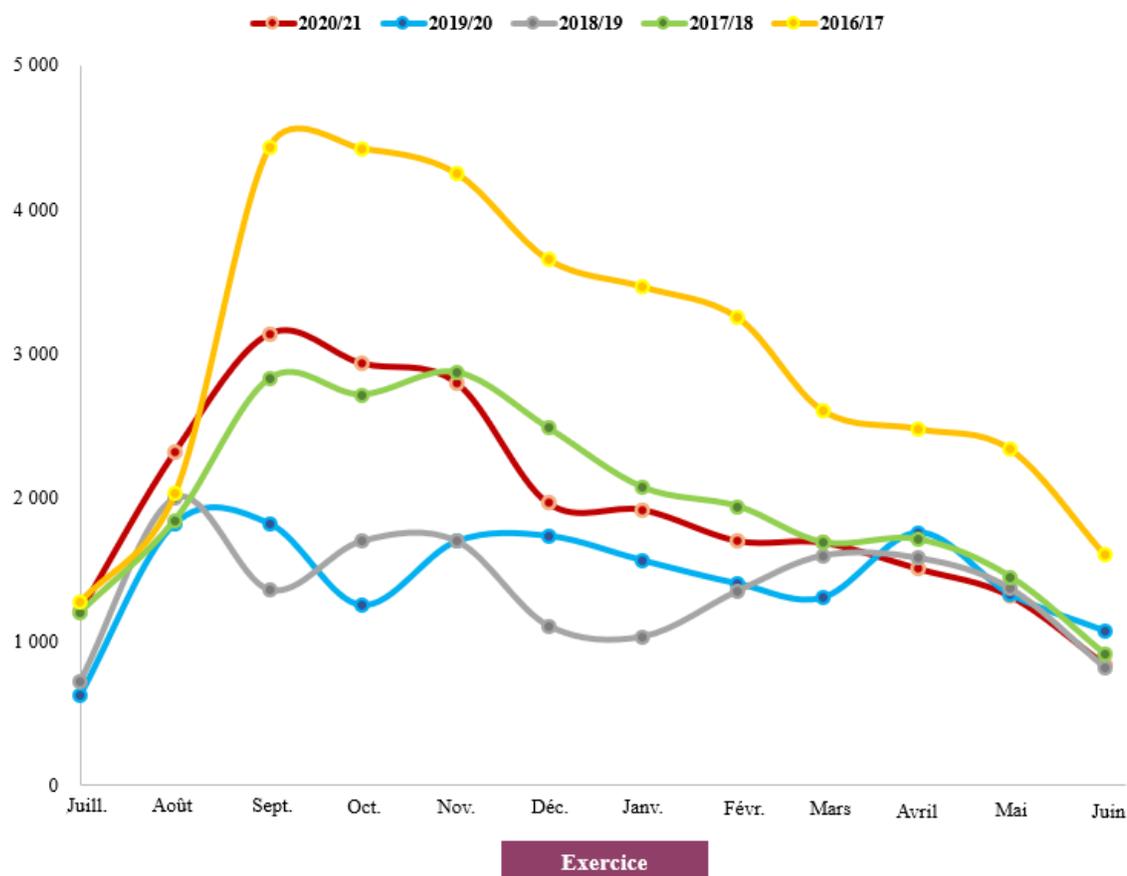


63. En raison de la régularité relative des paiements effectués au titre des contributions mises en recouvrement, le solde de trésorerie de l'ensemble des opérations de maintien de la paix en cours évolue de manière prévisible : les niveaux de trésorerie sont généralement orientés à la hausse au cours du premier trimestre de l'exercice (juillet à septembre) et à la baisse au cours du deuxième trimestre (octobre à décembre) et ils atteignent leur niveau le plus bas vers la fin de l'exercice. La seule exception a lieu une fois tous les trois ans, lorsqu'un nouveau barème des quotes-parts entre en vigueur en janvier. Ces années-là, les avis de mise en recouvrement ne portent que sur la période pour laquelle le barème est disponible ; de nouveaux avis sont envoyés pour le reste de l'exercice lorsque le nouveau barème est publié. Les dates des versements et, par conséquent, les soldes de trésorerie, ont donc tendance à être différents.

64. La figure XIII montre les tendances mensuelles de l'évolution des soldes de trésorerie de l'ensemble des opérations de maintien de la paix en cours pour les cinq derniers exercices budgétaires, à partir de 2016/17. L'exercice 2018/19 coïncide avec l'année où a été établi un nouveau barème des quotes-parts : ce nouveau barème est entré en vigueur en janvier 2019.

Figure XIII
Solde de trésorerie de l'ensemble des opérations de maintien de la paix en cours

(En millions de dollars des États-Unis)



65. Comme pour le budget ordinaire, les fonds non utilisés et les crédits libérés par l'annulation d'engagements d'exercices précédents viennent en déduction des sommes dues pour l'exercice suivant par les États Membres, y compris ceux qui n'ont pas encore versé intégralement leurs contributions, et sont répartis au prorata de leurs quotes-parts respectives. C'est le cas même lorsque l'Organisation n'a pas réglé aux pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police les engagements légalement dus et exigibles. En effet, la restitution des crédits est prioritaire par rapport au règlement des obligations légales envers les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police, règlement qui a été retardé principalement parce que certains États Membres n'ont pas versé dans les temps l'intégralité de leurs contributions. Le tableau 6 présente les sommes portées au crédit des États Membres depuis 2013/14.

Tableau 6
Sommes portées au crédit des États Membres au titre des fonds non utilisés

(En millions de dollars des États-Unis)

	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
Solde inutilisé	312,9	279,1	279,2	109,0	73,4	40,7	99,2	211,7
Annulation d'engagements d'exercices antérieurs ^a	96,1	157,1	218,1	130,6	86,8	102,7	84,9	140,0
Total	409,0	436,2	497,3	239,6	160,2	143,4	184,1	351,7

^a L'exercice indiqué est celui pendant lequel les engagements ont été annulés et non celui pendant lequel ils ont été établis.

66. Dans mon précédent rapport, j'ai formulé quatre propositions visant spécifiquement à régler les problèmes de liquidités rencontrés par les opérations de maintien de la paix. Dans sa résolution 73/307, l'Assemblée générale n'en a approuvé que deux. Les conséquences de l'application des deux mesures approuvées sont examinées ci-dessous.

B. Conséquences des mesures approuvées en 2019

1. Envoi d'avis de mise en recouvrement des contributions pour l'intégralité de l'exercice budgétaire

67. Dans sa résolution 73/307, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'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 qu'elle aurait approuvé, sous réserve de la disponibilité du barème des quotes-parts pour les années considérées. Elle a également demandé que les avis de mise en recouvrement indiquent le montant estimatif du budget pour la période pour laquelle le mandat n'aurait pas encore été approuvé par le Conseil de sécurité et que ce montant soit considéré comme dû dans les 30 jours qui suivent la date de prise d'effet de la prorogation du mandat de l'opération de maintien de la paix.

68. Conformément à la résolution 73/307, depuis le 1^{er} juillet 2019, les avis de mise en recouvrement sont envoyés pour l'intégralité de l'exercice et indiquent le montant estimatif du budget pour la période pour laquelle le mandat n'a pas encore été approuvé, sous réserve de la disponibilité du barème des quotes-parts pour les années considérées. Si le Conseil de sécurité décide de proroger le mandat d'une mission, des avis de mise en recouvrement sont envoyés aux États Membres pour la période qu'il a approuvée.

69. Les contributions mises en recouvrement pour l'intégralité de l'exercice 2019/20 se chiffraient à 6,78 milliards de dollars, dont 2,37 milliards pour la période pour laquelle la prorogation du mandat n'avait pas encore été approuvée par le Conseil de sécurité. Au cours de cet exercice, 67 États Membres ont versé leurs contributions à l'avance pour une ou plusieurs opérations pour un montant total de 323 millions de dollars, soit environ 13,6 % des contributions reçues d'avance et 5 % du total des sommes mises en recouvrement aux fins du financement des opérations de maintien de la paix.

70. Pour l'exercice 2020/21, les contributions mises en recouvrement pour l'intégralité de l'exercice se chiffraient à 6,66 milliards de dollars, dont 2,47 milliards pour la période pour laquelle la prorogation du mandat n'avait pas encore été approuvée par le Conseil de sécurité. Au cours de cet exercice, 76 États Membres ont

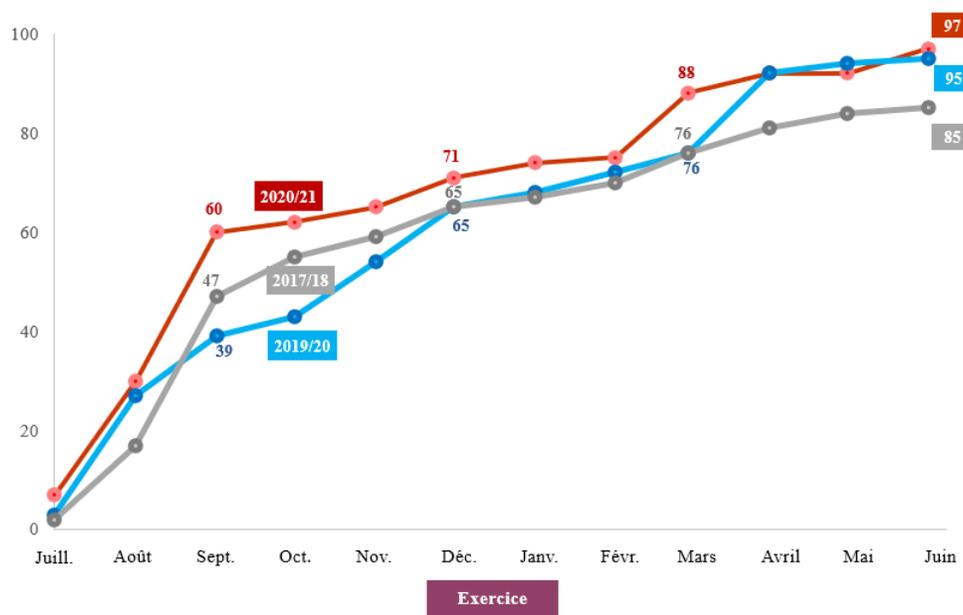
versé leurs contributions à l'avance pour un montant total de 482 millions de dollars, soit 19,5 % des contributions reçues d'avance et 7 % du total des sommes mises en recouvrement aux fins du financement des opérations de maintien de la paix.

71. La figure XIV montre que les capacités de recouvrement ont été améliorées, en particulier en 2020/21, lorsque davantage d'États Membres ont pu planifier et procéder à des paiements anticipés au début de l'exercice.

Figure XIV

Évolution du versement des contributions mises en recouvrement aux fins du financement des opérations de maintien de la paix²

(En pourcentage)



72. J'exprime ma sincère gratitude aux États Membres qui ont versé des contributions en avance et j'exhorte les autres à suivre leur exemple.

2. Gestion commune des soldes de trésorerie de toutes les opérations de maintien de la paix en cours

73. Dans mon précédent rapport, j'avais proposé que les soldes de trésorerie de toutes les opérations de maintien de la paix en cours soient gérés en commun mais que chaque solde demeure dans un compte propre à la mission correspondante, de sorte que l'Organisation puisse tirer parti des excédents de trésorerie de certaines missions pour aider d'autres missions à régler leurs problèmes de liquidités. L'Assemblée générale a approuvé cette proposition à titre expérimental, pour trois exercices budgétaires, mais m'a prié de veiller à ce que les dispositifs de contrôle et de supervision voulus soient en place et à ce que ce mode de gestion ne nuise pas à l'exécution du mandat des missions prêteuses.

74. Après l'adoption de la résolution 73/307, l'Organisation a commencé à gérer en commun les soldes de trésorerie des opérations de maintien de la paix en cours, ce qui lui a permis de recourir à des avances internes entre missions en activité. À cet

² L'année 2018/19 n'y figure pas car il y a eu deux barèmes différents pour cet exercice, un pour la période de juillet à décembre et un autre pour celle de janvier à juin.

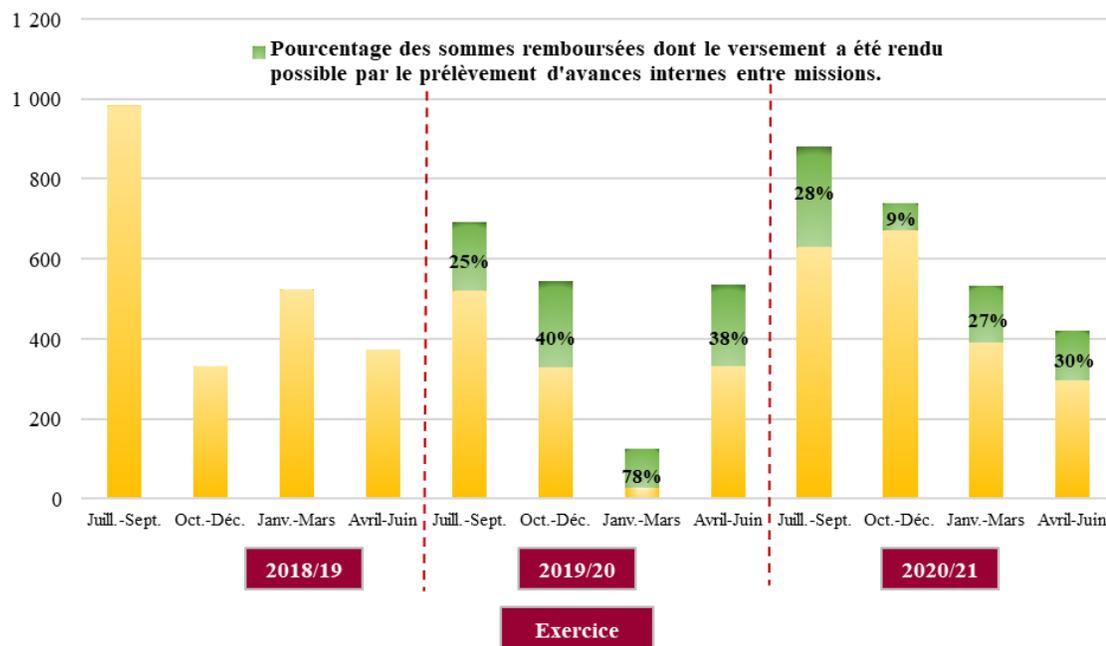
égard, conformément à la demande formulée par l'Assemblée générale, l'Organisation a procédé avec prudence pour que l'exécution du mandat des missions prêteuses ne pâtisse pas de ce nouveau mode de gestion de la trésorerie. L'Organisation fournit des mises à jour annuelles dans le cadre des rapports d'ensemble du Secrétaire général sur le financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (voir l'annexe IX du document A/74/736 et l'annexe IX du document A/75/786). Le Département de l'appui opérationnel organise des réunions d'information trimestrielles à l'intention de la Cinquième Commission, comme l'a demandé l'Assemblée.

75. Dans le cadre du mécanisme de gestion commune de la trésorerie, la capacité d'une mission à accorder une avance est évaluée à partir de plusieurs paramètres, notamment sa situation de trésorerie au moment de l'avance, le nombre de mois de réserve opérationnelle dont elle dispose et ses besoins de trésorerie pour le reste de l'exercice, ainsi que l'état des contributions non acquittées par les États Membres, les futures mises en recouvrement et les prévisions quant au moment où de nouvelles sommes pourraient être perçues. En ce qui concerne la mission emprunteuse, le mécanisme tient compte du moment à partir duquel elle devrait connaître des déficits de trésorerie et de sa capacité à rembourser l'avance. Lorsqu'il est nécessaire de prélever des avances, les fonds sont prêtés par les missions dont la situation de trésorerie est la plus saine, une fois que les facteurs ci-dessus ont été pris en compte.

76. La possibilité de prélever des avances internes entre missions a permis de verser aux pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police des montants que les missions ayant des contraintes de trésorerie n'auraient autrement pas pu rembourser. Par conséquent, le calendrier de règlement des arriérés dus aux pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police s'est amélioré, comme le montre la figure XV. Le versement d'environ 36 % des 1,9 milliard de dollars réglés en 2019/20 et de 23 % des 2,6 milliards de dollars réglés en 2020/21 a été rendu possible par le dispositif de gestion commune des liquidités, qui a permis de prélever des avances pour régler plus rapidement les sommes dues aux pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police.

Figure XV
**Pourcentage des sommes remboursées aux pays fournisseurs de contingents
ou de personnel de police dont le versement a été rendu possible par la gestion
commune des liquidités**

(En millions de dollars des États-Unis)

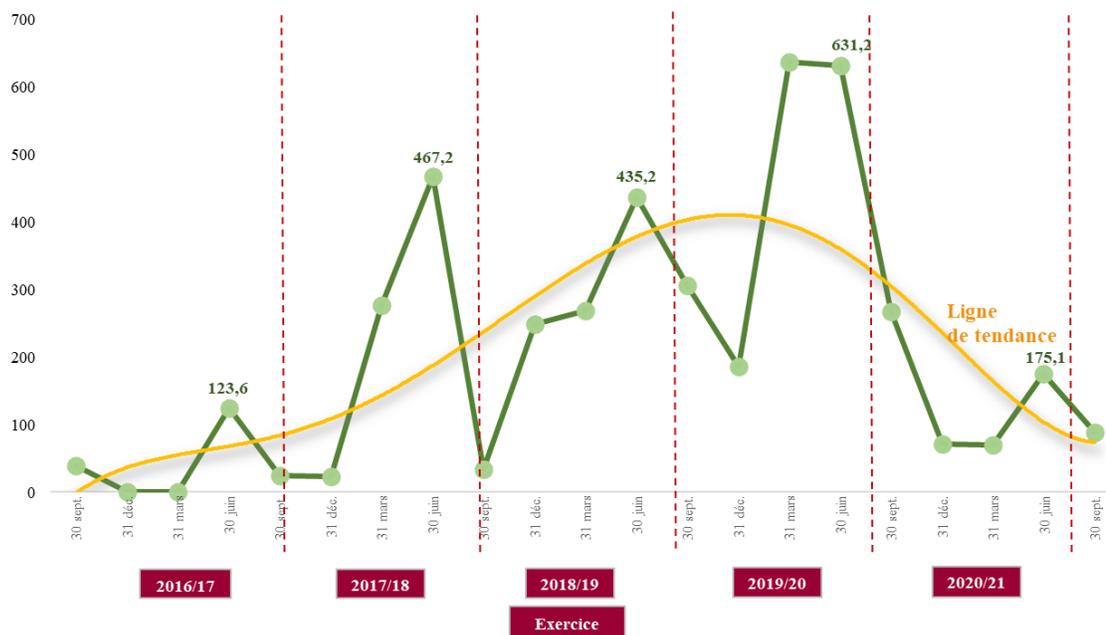


77. La figure XVI illustre les tendances de l'évolution du total des montants dus aux pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police au cours des cinq derniers exercices. Ce total s'élevait à 467 millions de dollars à la fin du mois de juin 2018. Un montant de 2,2 milliards de dollars avait été versé aux pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police à la fin du mois de juin 2019, et il restait 435 millions de dollars à rembourser. En 2019/20, 1,9 milliard de dollars ont été réglés, et la somme restant due à la fin de l'exercice se chiffrait à 631 millions de dollars. En 2020/21, 2,6 milliards de dollars ont été réglés, et le montant restant à rembourser était de 175 millions de dollars au 30 juin 2021.

78. En général, le montant des sommes dues aux pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police est à son plus haut niveau en juin de chaque année, c'est-à-dire à la fin de l'exercice budgétaire. Les conséquences du dispositif de gestion commune des liquidités sont plus visibles en 2020/21 ainsi que dans la courbe de tendance ; les augmentations constatées en mars et en juin 2020 sont en partie dues aux incertitudes concernant le règlement des contributions en raison des perturbations causées par la pandémie de COVID-19.

Figure XVI
Évolution des sommes dues aux pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police entre 2016/17 et 2020/21 : ligne de tendance

(En millions de dollars des États-Unis)



79. Chaque trimestre, la décision de rembourser les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police est prise en tenant compte de la possibilité de prélever des avances auprès d'une autre mission si les prévisions en matière de rentrées d'argent ne se réalisent pas et si la réserve de trésorerie de la mission ne suffit pas pour financer les opérations des trois mois suivants. Cependant, une avance n'est prélevée que lorsque le montant des liquidités est très faible et qu'il existe un risque de défaut de paiement si l'Organisation ne reconstitue pas les liquidités par un tel prélèvement. Par conséquent, la possibilité de recourir à des avances internes a permis de régler des arriérés d'un montant bien plus important que les avances qui ont été effectivement prélevées. C'est une des caractéristiques de la gestion des liquidités : les décisions qui auront une incidence sur les sorties de trésorerie doivent être prises dans un contexte marqué par l'incertitude quant aux rentrées de fonds, et le fait de disposer de réserves de liquidités permet de mieux se prémunir contre d'éventuels défauts de paiement et de prendre davantage de risques.

IV. Propositions qui permettraient de faire face aux problèmes de trésorerie du budget ordinaire et du budget des opérations de maintien de la paix

80. J'ai pris des mesures importantes pour améliorer l'efficacité de l'Organisation et pour faire face à la dégradation de sa situation financière au cours des dernières années en utilisant les outils limités dont je disposais. Cependant, les efforts que fait l'Organisation en interne ont leurs limites et, comme l'illustre le présent rapport, le fait de ne pas aborder les problèmes de manière globale peut avoir des conséquences involontaires. Dans mon précédent rapport, j'avais formulé neuf propositions qui, selon moi, auraient contribué à remédier à la situation financière de l'Organisation ; seulement deux d'entre elles ont été approuvées. La plupart des problèmes que j'avais

décrits dans ce rapport sont toujours d'actualité. Mes propositions n'amoindrissent en rien l'obligation qu'ont les États Membres de s'acquitter intégralement et ponctuellement de leurs obligations financières à l'égard de l'Organisation, mais celle-ci doit examiner de toute urgence ce qu'elle peut faire de son côté pour rétablir sa santé financière ; il en va de son efficacité et de sa crédibilité même.

81. En ma qualité de Chef de l'administration de l'Organisation des Nations Unies, je m'engage à ce qu'elle utilise ses ressources de manière efficace et rationnelle pour s'acquitter de ses mandats. Dans le même temps, l'Organisation doit être en mesure d'opérer lorsque la trésorerie est insuffisante. Le Secrétariat doit prendre des mesures pour que l'exécution des mandats ne soit pas perturbée par l'imprévisibilité des flux de liquidités et pour que l'exécution des programmes soit guidée par la situation de trésorerie.

A. Mesures relatives au budget ordinaire

Relever le plafond du Fonds de roulement

82. Compte tenu de la gravité de la situation de trésorerie de ces dernières années, il est urgent de prendre des mesures pour remédier à l'insuffisance des réserves de liquidités du budget ordinaire. À cet égard, j'ai demandé à l'Assemblée générale – en octobre 2017, en novembre 2018 et de nouveau en mars 2019 – de porter le Fonds de roulement à 350 millions de dollars. Malheureusement, ces propositions n'ont pas été approuvées par les États Membres et, par conséquent, l'exécution des mandats a continué de pâtir de la situation. Plusieurs États Membres se sont dit préoccupés par le fait de subventionner ceux qui ne paient pas ponctuellement et intégralement. Il est clair que tous les États Membres doivent s'acquitter de leurs obligations financières envers l'Organisation, mais il est tout aussi clair que les États Membres doivent s'attaquer aux problèmes de trésorerie rencontrés par l'Organisation, faute de quoi l'exécution des mandats continuera d'en pâtir.

83. Le plafond actuel du Fonds de roulement n'offre pas une couverture suffisante pour une opération de l'ampleur de celle du budget ordinaire. D'un montant de 150 millions de dollars, il représente environ 2,4 semaines de dépenses, soit 4,7 % des crédits ouverts au titre du budget ordinaire pour 2021. La situation de trésorerie s'est donc nettement dégradée par rapport à janvier 2007, date à laquelle le Fonds a été porté à 150 millions de dollars. À l'époque, la dotation du Fonds représentait quatre semaines de dépenses, soit 7,9 % du budget pour 2007.

84. Il convient de noter qu'en 1981, alors que l'Organisation était aux prises avec des difficultés financières du même ordre, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires avait estimé, dans son rapport sur le bilan de la situation financière de l'Organisation (A/36/701), qu'il serait prudent de faire en sorte que le montant du Fonds représente approximativement le montant net des dépenses courantes pour deux mois, ce qui, à l'époque, correspondait à 100 millions de dollars. Dans sa résolution 36/116 B, l'Assemblée générale avait donc décidé de porter à 100 millions de dollars le montant du Fonds et était convenue qu'une solution partielle ou provisoire de certaines parties du problème pourrait augmenter les liquidités de l'Organisation et faciliter la réalisation de nouveaux progrès sur la voie d'un règlement d'ensemble, que tous les États Membres souhaitaient.

85. Le montant du Fonds de roulement doit être suffisant pour couvrir le laps de temps qui s'écoule entre l'ouverture de crédits et la mise en recouvrement auprès des États Membres ainsi qu'entre la mise en recouvrement et l'encaissement des contributions. Il doit également permettre à l'Organisation de disposer des liquidités suffisantes pour financer les dépenses imprévues et extraordinaires en attendant que

l'Assemblée générale décide l'ouverture des crédits correspondants. Ces objectifs sont ceux qui avaient été fixés par les États Membres lorsqu'ils ont créé le Fonds. Comme l'illustre le présent rapport, compte tenu du décalage croissant entre la mise en recouvrement des sommes dues et le versement des contributions et de l'augmentation constante des arriérés, l'Organisation a besoin d'une réserve de liquidités plus importante pour faire la soudure.

86. L'expérience des trois dernières années a montré que la proposition consistant à relever le plafond du Fonds de roulement de 150 à 350 millions de dollars, que j'avais formulée dans mon précédent rapport, est plus que jamais d'actualité. Si les réserves de liquidités ne sont pas suffisantes, l'Organisation sera inévitablement saisie dans un engrenage de sous-utilisation chronique du budget, ce qui se traduira par la restitution des fonds non dépensés et aura un effet de ricochet sur la trésorerie des futurs budgets. Je réitère donc ma proposition et demande que le Fonds de roulement soit porté à 350 millions de dollars à compter de 2022.

Reconstituer les ressources du Compte spécial

87. Les liquidités du Compte spécial viennent compléter celles du Fonds de roulement. La décision, prise par l'Assemblée générale en 2013 et 2015, d'utiliser 63,2 millions de dollars du Compte spécial pour financer les crédits ouverts au titre du budget ordinaire et du plan-cadre d'équipement ont épuisé les réserves de liquidités du budget ordinaire.

88. Pour amorcer la reconstitution des ressources du Compte spécial et permettre à l'Organisation de les utiliser conformément aux objectifs fixés au moment de la création du Compte, j'avais demandé en novembre 2018 que le solde inutilisé de 28,7 millions de dollars de l'exercice biennal 2016-2017 soit viré au Compte spécial, mais cette proposition n'a pas été approuvée par l'Assemblée générale. Dans mon précédent rapport, j'ai de nouveau proposé que les fonds non dépensés, qu'il s'agisse des soldes inutilisés ou des crédits libérés par l'annulation d'engagements d'exercices précédents, soient transférés chaque année au Compte spécial jusqu'à ce que celui-ci soit entièrement reconstitué à hauteur du montant prélevé (63,2 millions de dollars). Dans sa résolution [73/307](#), l'Assemblée s'est déclarée favorable à la reconstitution des ressources du Compte spécial afin d'améliorer la situation financière de l'Organisation des Nations Unies mais n'a pas approuvé la méthode que j'avais proposée pour y parvenir et m'a prié de réfléchir aux possibilités en la matière.

89. À cet égard, je propose de nouveau que l'on reconstitue les ressources du Compte spécial en y versant au moins 63,2 millions de dollars, soit le montant qui y avait été prélevé pour financer le budget ordinaire et le plan-cadre d'équipement lorsqu'il avait été décidé de ne pas ouvrir de crédits à cet effet. Le montant des soldes inutilisés pour 2020 et des crédits libérés par l'annulation d'engagements d'exercices précédents en 2018-2019 s'élève à 91,1 millions de dollars. Une fois déduit le montant correspondant aux produits, qui a été revu à la baisse et qui se chiffre à 14,0 millions de dollars, le montant qui sera porté au crédit des États Membres pour 2022 sera de 77,1 millions de dollars. Je propose qu'au moins 50 % de ce montant soit viré au Compte spécial. Je demande aux États Membres de verser des contributions volontaires pour reconstituer le reste du montant, comme ils l'ont fait lorsque le Compte spécial a été créé pour faire face à des difficultés financières similaires.

Retarder la restitution des crédits

90. Comme expliqué plus haut, lorsqu'un budget n'est pas entièrement utilisé en raison d'un manque de liquidités, les fonds non dépensés doivent être portés au crédit des États Membres, et ce même s'ils n'ont pas été reçus dans leur intégralité. La pratique consistant à déduire les soldes non utilisés des sommes mises en

recouvrement auprès des États Membres érode les liquidités des budgets futurs. Comme elle crée un cercle vicieux dans lequel les problèmes de liquidités restreignent les dépenses et génèrent ainsi de nouveaux problèmes de liquidités, j'avais proposé dans mon précédent rapport de ne plus porter au crédit des États Membres les sommes qui n'auraient pas été dépensées et celles correspondant à l'annulation d'engagements d'exercices précédents jusqu'à ce que la situation de trésorerie de l'Organisation s'améliore. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires s'était déclaré favorable à l'application d'une telle mesure pour une période d'essai d'un an, mais l'Assemblée générale n'avait pas donné son accord. J'avais également proposé, une fois que la situation de trésorerie se serait améliorée et que les dotations du Fonds de roulement et du Compte spécial suffiraient à surmonter les problèmes de liquidités, que cette mesure ne s'applique qu'aux États Membres ayant des arriérés de contributions au budget ordinaire, ce qui remédierait à l'absence d'incitations au paiement ponctuel des quotes-parts. Cette proposition n'avait pas été soutenue.

91. Par le passé, lorsqu'elle s'est trouvée aux prises avec des difficultés similaires, l'Assemblée générale a pris, à titre exceptionnel, les mesures qui s'imposaient. Ainsi, dans sa résolution 36/116 B, elle a décidé de suspendre l'application de diverses dispositions du Règlement financier concernant les soldes inutilisés à la fin des exercices biennaux 1980-1981 et 1982-1983. Dans sa résolution 60/283, elle a décidé que le solde excédentaire du budget-programme de l'exercice biennal 2004-2005 serait déduit des avances faites par les États Membres au Fonds de roulement, lorsque celui-ci a été porté de 100 à 150 millions de dollars à compter de 2007.

92. Compte tenu des problèmes chroniques de trésorerie et pour éviter que les liquidités ne soient de nouveau épuisées, je propose que le solde inutilisé des crédits ouverts ne soit déduit des sommes mises en recouvrement que si le montant des contributions non acquittées est inférieur à celui des réserves de liquidités lorsque l'Assemblée générale approuve la restitution des crédits. En outre, je propose que le montant des crédits restitués soit plafonné et qu'il n'excède pas la différence entre les réserves de liquidités et les contributions non acquittées. Par exemple, si les contributions non acquittées se chiffrent à 300 millions de dollars et que les réserves de liquidités sont de 357 millions de dollars, la restitution des crédits doit être limitée à 57 millions de dollars.

B. Mesures relatives aux opérations de maintien de la paix

93. Dans mon précédent rapport, j'avais proposé quatre mesures pour améliorer la situation financière des opérations de maintien de la paix et deux d'entre elles ont été approuvées, dont une à titre expérimental pour trois exercices budgétaires.

94. Dans sa résolution 73/307, l'Assemblée générale a décidé d'approuver le principe de la gestion commune des soldes de trésorerie de toutes les opérations de maintien de la paix en cours, proposition que j'avais formulée dans mon précédent rapport, mais à titre expérimental, pour trois exercices budgétaires. Comme il ressort du présent rapport, cette mesure temporaire a été très utile pour améliorer la ponctualité des remboursements aux pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police et pour fournir à certaines missions les liquidités dont elles avaient besoin pour opérer.

95. De la même manière, l'envoi d'avis de mise en recouvrement des contributions dues pour l'intégralité de l'exercice budgétaire, sous réserve de la disponibilité du barème des quotes-parts, a amélioré la situation de trésorerie des opérations de maintien de la paix. Je demande aux États Membres de reconnaître que les mesures prises ont eu des répercussions positives sur les liquidités des opérations de maintien de la paix et je prends note du maintien de ces mesures au-delà de juin 2022.

96. Si ces deux mesures ont atténué la pression exercée sur les liquidités des opérations de maintien de la paix, elles n'ont pas permis de régler le problème ni de rembourser en temps voulu toutes les sommes dues aux pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police. Alors que l'Organisation n'est pas en mesure d'honorer toutes ses obligations légales en raison de problèmes de liquidités, le Fonds de réserve pour le maintien de la paix n'a pas été utilisé depuis 2014 et, depuis 2007/08, le montant prélevé n'a pas excédé 40 millions de dollars.

97. Au 30 juin 2021, le montant du Fonds de réserve pour le maintien de la paix était de 154,2 millions de dollars : la réserve de 150 millions de dollars et un excédent cumulé de 4,2 millions de dollars. Aucun nouveau prêt n'a été accordé à des opérations de maintien de la paix en cours pendant l'exercice clos le 30 juin 2021. Comme la Mission des Nations Unies en République centrafricaine, ne disposant pas des liquidités suffisantes, n'a toujours pas remboursé les 12,8 millions de dollars qu'elle doit au Fonds depuis février 2000, les liquidités effectivement disponibles dans le Fonds ne sont que de 137,2 millions de dollars, en plus de l'excédent de 4,2 millions de dollars mentionné ci-dessus.

98. L'excédent du Fonds de réserve pour le maintien de la paix est disponible pour financer le compte d'appui aux opérations de maintien de la paix. Dans sa résolution [75/293](#), l'Assemblée générale a décidé qu'un montant de 3,7 millions de dollars correspondant au reliquat du montant autorisé au titre du Fonds de réserve pour le maintien de la paix pour l'exercice clos le 30 juin 2020 serait déduit des ressources à prévoir pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 2021 au 30 juin 2022.

99. Dans mon précédent rapport, j'avais proposé la création d'un fonds de roulement pour le maintien de la paix doté de 250 millions de dollars qui constituerait pour les opérations en cours une réserve de liquidités dont elles ont grand besoin. Cette proposition n'a pas été approuvée par l'Assemblée générale. Or, les opérations de maintien de la paix ont toujours besoin de liquidités aujourd'hui, comme le montre leur incapacité à rembourser intégralement les sommes dues aux pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police. Ma nouvelle proposition consiste donc à autoriser l'utilisation du Fonds de réserve pour le maintien de la paix comme d'un mécanisme de liquidités pour les opérations des missions de maintien de la paix en cours. Si une telle utilisation était permise, il ne serait pas nécessaire de procéder à de nouvelles mises en recouvrement auprès des États Membres pour constituer un fonds de roulement pour le maintien de la paix. Cette utilisation n'aurait pas d'incidence sur le financement de la phase de démarrage des nouvelles opérations de maintien de la paix, de l'élargissement des opérations existantes ou des dépenses imprévues et extraordinaires liées au maintien de la paix ; en effet, la gestion commune de la trésorerie des missions en cours est une garantie supplémentaire qui facilite le démarrage ou l'élargissement d'une mission.

100. Étant donné que le Fonds de réserve pour le maintien de la paix ne dispose que de 137,2 millions de dollars de liquidités alors que sa dotation est de 150 millions de dollars, je propose que l'Assemblée générale autorise le Secrétaire à conserver les intérêts perçus jusqu'à ce que les liquidités disponibles atteignent 150 millions de dollars.

101. Étant donné que, depuis de nombreuses années, le manque de liquidités empêche l'Organisation de rembourser les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police dans les délais impartis et que ce problème n'est toujours pas réglé, même après l'application des deux mesures approuvées par l'Assemblée générale dans sa résolution [73/307](#), je propose que les soldes inutilisés et les sommes correspondant à l'annulation d'engagements d'exercices précédents ne soient plus portés au crédit des États Membres dans les opérations de maintien de la paix en cours pour lesquelles les paiements dus et exigibles n'ont pas été réglés aux pays fournisseurs de contingents

ou de personnel de police au moment où l'Assemblée se prononce sur la restitution de crédits. L'Organisation pourrait ainsi honorer ses obligations envers les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police en utilisant les fonds de l'exercice concerné, de la même manière qu'elle s'acquitte d'abord de ses obligations envers les fournisseurs avant de restituer des crédits.

IV. Conclusion

102. Dans le cadre des dernières réformes, l'Organisation s'est beaucoup employée à améliorer la transparence de l'information financière et des procédures budgétaires. Cependant, l'irrégularité des paiements qu'elle reçoit au titre des sommes mises en recouvrement auprès des États Membres, paiements dont elle ne connaît à l'avance ni le montant ni la date, vient entraver l'action qu'elle mène pour privilégier les résultats et mieux exécuter les mandats. Il est donc crucial que les États Membres s'acquittent de leurs obligations financières intégralement et en temps voulu et que l'Organisation s'attaque aux rigidités structurelles sous-jacentes de la gestion budgétaire, qui aggravent une crise financière de plus en plus intense. L'Organisation devrait pouvoir accorder plus d'attention à la bonne exécution des programmes et aux résultats qu'aux questions de financement. Elle doit donner aux responsables les moyens de gérer leur budget tout en exigeant qu'ils rendent compte des résultats obtenus.

103. C'est dans ce contexte que je formule à nouveau des propositions pour résoudre d'urgence la crise des liquidités. J'engage de nouveau les États Membres à apporter des solutions pour remédier à cette situation intenable.

104. **L'Assemblée générale est ainsi invitée à :**

a) **augmenter de 200 millions de dollars la dotation du Fonds de roulement pour la porter à 350 millions de dollars à compter de janvier 2022 ;**

b) **reconstituer les ressources du Compte spécial en y versant au moins 63,2 millions de dollars, à savoir 50 % des crédits qui doivent être déduits des sommes mises en recouvrement pour 2022, le montant restant devant être constitué par des contributions volontaires ;**

c) **n'approuver la restitution de crédits au titre du budget ordinaire que si le montant des contributions non acquittées est inférieur à celui des réserves de liquidités du budget ordinaire, et plafonner le montant des crédits restitués pour qu'il n'excède pas la différence entre les réserves de liquidités et les contributions non acquittées ;**

d) **noter que la poursuite de la gestion commune de la trésorerie des opérations de maintien de la paix en cours est bénéfique pour le remboursement rapide des montants dus aux pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police ;**

e) **assouplir les restrictions applicables à l'utilisation du Fonds de réserve pour le maintien de la paix pour qu'il puisse servir de mécanisme de liquidités pour les opérations courantes des missions de maintien de la paix en cours ;**

f) **autoriser le Secrétariat à conserver les intérêts perçus par le Fonds de réserve pour le maintien de la paix jusqu'à concurrence du montant nécessaire pour porter le solde des liquidités du Fonds, intérêts compris, à 150 millions de dollars ;**

g) **ne porter au crédit des États Membres les soldes inutilisés ou les sommes correspondant à l'annulation d'engagements d'exercices précédents,**

pour une opération de maintien de la paix en cours, que si tous les paiements dus et exigibles relatifs à cette opération ont été réglés aux pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police au moment où elle se prononce sur la restitution de crédits.
