



COMITÉ DES QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES ET JURIDIQUES

Cent dixième session

Rome, 28-29 mai 2020

Emploi des soldes inutilisés des ouvertures de crédits biennales

I. INTRODUCTION

1. Le présent document est soumis au Comité à la suite de l'examen par le Conseil, à sa cent soixante-troisième session, des rapports de la Réunion conjointe du Comité du Programme et du Comité financier, ainsi que du Comité des questions constitutionnelles et juridiques, concernant une proposition relative à l'emploi des soldes inutilisés. En particulier, le Conseil «*a pris note des conclusions du Comité des questions constitutionnelles et juridiques (CQCJ) et de la Réunion conjointe en ce qui concerne l'emploi des soldes inutilisés et, par suite, a demandé au Secrétariat de présenter un document à ce sujet au Conseil et à ses comités en vue d'étayer leurs débats de fond; ce document tiendra compte de la nécessité de ne pas aller à l'encontre de la règle établie à l'article 4.2 du Règlement financier, ni d'autres dispositions applicables du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'Organisation, ainsi que de l'usage établi au sein du système des Nations Unies et d'autres entités pertinentes*»¹. Le Conseil «*a souligné le rôle important du Comité dans l'approfondissement de ces réflexions*»².

II. GÉNÉRALITÉS

2. À sa quarante et unième session, en juin 2019, la Conférence «*a rappelé que le Conseil avait demandé qu'une proposition relative à l'emploi systématique des soldes inutilisés des ouvertures de crédits des futurs exercices biennaux soit présentée, après examen par le Comité des questions constitutionnelles et juridiques (CQCJ) et la Réunion conjointe du Comité du Programme et du Comité financier (CL 158/REP, paragraphe 10, alinéa c) et a demandé que cette proposition soit présentée à ces organes lors de leurs prochaines sessions, entre octobre et décembre 2019*»³.

¹ CL 163/REP, paragraphe 9, alinéa a).

² *Ibid.*, paragraphe 14.

³ C 2019/REP, paragraphe 73 a).

Le présent document peut être imprimé à la demande, conformément à une initiative de la FAO qui vise à instaurer des méthodes de travail et des modes de communication plus respectueux de l'environnement. Il peut être consulté, ainsi que d'autres documents, à l'adresse www.fao.org.

3. Lors de sa cent neuvième session, le CQCJ a examiné une «*Proposition relative à l'emploi des soldes inutilisés des ouvertures de crédits des futurs exercices biennaux*»⁴. Le Comité «*a réaffirmé l'importance de l'article 4.2 du Règlement financier, qui définit la politique de l'Organisation concernant les crédits non engagés en fin d'exercice financier*»⁵ et a recommandé que la Conférence envisage une procédure en prévision des soldes inutilisés – sous réserve de l'approbation par le Conseil et sur la base de la recommandation de la Réunion conjointe – consistant à autoriser le Directeur général à présenter des propositions relatives à l'emploi des soldes inutilisés, étant entendu que tout solde inutilisé serait versé au Fonds général au cas où le Conseil ne donnerait pas son accord. Le texte intégral de la proposition figure en annexe.

4. Par la suite, les participants à la Réunion conjointe ont pris note des recommandations du CQCJ et:

«a) tout en prenant acte de la pratique désormais courante de la Conférence qui consiste à reporter les soldes inutilisés sur l'exercice biennal suivant, ont relevé que la mise en place d'une procédure permanente relative au report des soldes inutilisés était en contradiction avec l'article 4.2 du Règlement financier;

b) ont recommandé qu'avant de mettre en œuvre la proposition, le Conseil ait un débat de fond sur l'application de l'article 4.2 du Règlement financier au regard de la pratique actuelle, compte tenu en particulier de la nécessité de veiller à ce que les processus et procédures budgétaires soient transparents et conformes»⁶.

5. Comme indiqué au paragraphe 1, le Conseil a demandé que cette question soit examinée de façon plus approfondie.

III. RÈGLES ET PRATIQUES DE LA FAO

6. L'article 4.2 du Règlement financier dispose ce qui suit:

«Hormis les dispositions de l'article 4.3 du Règlement financier relatives au Programme de coopération technique, les crédits couvrent les dépenses pendant l'exercice financier auquel ils se rapportent et les crédits non engagés à l'expiration de l'exercice financier sont annulés».

7. Ainsi, l'exécution du budget doit s'inscrire dans la limite des crédits ouverts et des allocations de crédits qui en découlent, conformément au Règlement financier. Les crédits non dépensés doivent être limités au maximum, mais malgré tout on peut se trouver avec un solde inutilisé en fin d'exercice précisément du fait que le Directeur général doit veiller, en vertu du Règlement financier, à ce que les dépenses ne dépassent pas les crédits approuvés. À cet égard, on se référera en particulier à l'article 4.1 a) du Règlement financier, qui dispose que «*[p]ar le vote des crédits pour l'exercice financier suivant, la Conférence autorise le Directeur général à engager des dépenses et à effectuer des paiements conformes à l'objet et dans la limite des crédits votés*».

8. Conformément à l'article IV de l'Acte constitutif de la FAO:

«1. La Conférence arrête la politique générale et approuve le budget de l'Organisation; elle exerce tous autres pouvoirs qui lui sont conférés par le présent acte.

2. La Conférence adopte le Règlement général et le Règlement financier de l'Organisation.»

⁴ CCLM 109/3.

⁵ CL 163/2 paragraphe 10.

⁶Rapport de la Réunion conjointe de la cent vingt-septième session du Comité du Programme et de la cent soixante-dix-huitième session du Comité financier (4 novembre 2019) CL 163/6, paragraphe 2.

9. En vertu de l'article XX du Règlement général de l'Organisation,

«À chaque session ordinaire, la Conférence:

a) examine et adopte le budget de l'exercice suivant;

b) adopte les comptes définitifs de l'Organisation afférents à l'exercice financier précédent, après avoir examiné le rapport du Conseil sur ces comptes;

c) examine le rapport du Directeur général sur le montant des contributions versées par les États Membres et par les membres associés depuis la session précédente; et

d) sur la recommandation du Conseil, ou à la requête d'un État Membre transmise au Directeur général au moins 120 jours avant l'ouverture de la session, procède à un nouvel examen du barème des contributions des États Membres.»

10. Dans l'exercice de ces fonctions, la Conférence a adopté le Règlement financier. Cela étant, elle a le pouvoir juridique de décider de modifier le Règlement financier ou de s'en écarter ponctuellement. Elle peut donc autoriser des dérogations à l'article 4.2 du Règlement financier et approuver le report des soldes inutilisés. D'ailleurs, le document CCLM 109/3 indique qu'à plusieurs reprises au cours de ces dernières années la Conférence a pris des décisions en vertu de ce pouvoir.

IV. RÈGLES ET PRATIQUES D'AUTRES ORGANISATIONS DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES

11. À l'Organisation des Nations Unies, tout excédent budgétaire doit être restitué aux États Membres, conformément aux articles 3.2 d)⁷ et 5.4⁸ du Règlement financier. Il convient de noter que, s'agissant de l'incidence des problèmes de liquidité sur l'exécution du budget-programme de l'exercice biennal 2018–2019, le rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires indique ce qui suit:

«Dans son rapport (A/74/570, par.7), le Secrétaire général rappelle qu'en mai 2019, il avait proposé un ensemble de mesures visant à remédier aux problèmes de liquidités qui touchaient le budget ordinaire et le budget des opérations de maintien de la paix, dans un rapport précédent sur l'amélioration de la situation financière de l'ONU (A/73/809). Le Comité consultatif rappelle que, dans son rapport correspondant, il avait recommandé à l'Assemblée générale d'adopter certaines mesures, notamment une proposition tendant à suspendre pour une période d'essai d'un an la restitution des crédits ouverts au budget ordinaire qui n'auraient pas été utilisés (A/73/891, par.22). Dans sa résolution 73/307, l'Assemblée a approuvé certaines mesures visant à réduire les problèmes de trésorerie des missions de maintien de la paix, mais elle n'a pas approuvé la proposition tendant à ce que la restitution des crédits inutilisés au titre du budget ordinaire soit temporairement suspendue⁹.»

⁷ ST/SGB/2013/4. Article 3.2:

«Pour chacune des deux années de l'exercice, les contributions des États Membres sont calculées sur la base d'un montant égal à la moitié des crédits ouverts par l'Assemblée générale pour l'exercice considéré, ces contributions étant toutefois ajustées en fonction des éléments ci-après:

(...)

d) Tout solde de crédits annulé en application des articles 5.3 et 5.4.»

⁸ Article 5.4: *«À l'expiration de la période de 12 mois visée à l'article 5.3, le solde de tous les crédits reportés est libéré. L'engagement non réglé à la fin de la période de 12 mois est annulé ou financé sur les crédits ouverts pour l'exercice budgétaire en cours.»*

⁹ Document A/74/583, Deuxième rapport sur l'exécution du budget-programme de l'exercice biennal 2018-2019, paragraphe 9.

12. De même, l'article 5.2 du Règlement financier de l'UNESCO dispose ce qui suit:

« Lors du calcul des contributions des États membres, le montant des crédits votés par la Conférence générale pour l'exercice financier suivant est ajusté en fonction:

a) (...)

b) de toute répartition du compte d'excédents/déficits approuvée par la Conférence générale pour distribution aux États membres¹⁰.

13. La FAO a été informée que, dans des circonstances exceptionnelles, la Conférence générale de l'UNESCO pouvait autoriser le report des soldes inutilisés – sur une base strictement budgétaire – sur l'exercice biennal suivant. Par exemple, à sa trente-neuvième session (2017), la Conférence a autorisé, dans sa résolution 69 sur le recouvrement des contributions des États Membres¹¹, un report pour faire face à un problème de trésorerie, comme suit:

« Prenant acte des difficultés de trésorerie que rencontre l'Organisation, et qu'elle pourrait encore rencontrer à l'avenir, en raison des retards dans le paiement d'arriérés d'un montant considérable au titre des contributions mises en recouvrement auprès des États Membres,

11. Approuve le report, sur l'exercice financier 2018-2019, de tout solde du budget ordinaire non utilisé au titre du plan de dépenses du 38 C/5. »

14. Il est entendu que ces soldes n'ont pas été ajustés par rapport au budget de l'exercice biennal suivant, mais ont été traités séparément.

15. L'article 18 du Règlement financier de l'Organisation internationale du Travail (OIT) dispose notamment ce qui suit:

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

3. Tout excédent résultant uniquement du recouvrement de contributions en sus du niveau du budget tel qu'adopté par la Conférence internationale du Travail ou tel que modifié ultérieurement par le Conseil d'administration, après déduction des remboursements éventuels au Fonds de roulement ou de tout autre emprunt, sera viré au Compte de programmes spéciaux, visé à l'article 11.9.»¹²

¹⁰ Textes fondamentaux de l'UNESCO: édition 2018; y compris les textes et amendements adoptés par la Conférence générale à sa trente-neuvième session (Paris, 30 octobre-14 novembre 2017).

¹¹ Trente-neuvième session de la Conférence générale, 30 octobre – 14 novembre 2017.

¹² Règlement financier de l'OIT (édition 2010), tel qu'adopté par la Conférence internationale du Travail à sa vingt-neuvième session (1946); le présent texte inclut tous les amendements adoptés jusqu' à la quatre-vingt-dix-huitième session (2009).

16. L'article 11.9 du Règlement financier de l'OIT dispose ce qui suit:

«Le Directeur général virera l'excédent, du type indiqué à l'article 18.3, sur un Compte de programmes spéciaux qui sera utilisé, sous réserve de l'autorisation du Conseil d'administration, pour financer des activités hautement prioritaires d'une durée limitée pour lesquelles aucun crédit n'est prévu dans le budget adopté par la Conférence et qui n'entraîneront aucune demande de financement supplémentaire ultérieure.»

17. Le Règlement financier de l'OACI aborde la question du rapport de façon assez détaillée et indique que:

«5.6 Le Secrétaire général, à concurrence de 10 pour cent par crédit pour chaque objectif stratégique ou stratégie de soutien et, au-delà de ce pourcentage, le Conseil, indépendamment de la prérogative que lui donne le paragraphe 5.9 d'effectuer des virements de crédits entre objectifs stratégiques ou stratégies de soutien, peuvent décider de reporter à l'exercice suivant tout crédit non utilisé au cours d'un exercice. Le total des crédits dépensés et des crédits reportés ne dépasse pas le total des crédits autorisés plus les montants reportés des exercices précédents. Tout solde des crédits non utilisés et les crédits non reportés à l'exercice suivant est annulé.

5.7 Selon les dispositions du paragraphe 5.7, les crédits restent disponibles après la fin de l'exercice auquel ils se rapportent dans la mesure où ils sont nécessaires pour couvrir les dépenses encourues au cours de cet exercice.

(...)

5.10 Selon les dispositions du paragraphe 5.10, avec l'approbation du Conseil, le Secrétaire général peut reporter à la première année de la période triennale suivante la mise en œuvre d'activités spécifiques prévues pour la troisième année d'un exercice triennal donné. Avec l'approbation du Conseil, cette partie des crédits ouverts reste disponible pour engager et régler les dépenses relatives à l'activité reportée»¹³.

18. Il ressort de ce qui précède que les règles de la plupart des organisations du système des Nations Unies reposent sur le même principe que celles de la FAO. En clair, les règlements pertinents prévoient que les crédits non engagés en fin d'exercice sont annulés mais que les organes directeurs compétents conservent néanmoins le pouvoir juridique d'approuver le report des soldes inutilisés à titre de dérogation à ces règlements.

V. STATUT JURIDIQUE DE L'ARTICLE 4.2 DU RÈGLEMENT FINANCIER ET PROPOSITION PRÉSENTÉE DANS LE RAPPORT DE LA CENT NEUVIÈME SESSION DU CQCJ

19. L'article 4.2 représente la règle établie par l'Organisation concernant l'utilisation des soldes inutilisés. Le fait que la Conférence ait décidé de s'écarter assez régulièrement de l'application de l'article 4.2 au cours de ces dernières années n'appelle pas modification de l'article 4.2 et n'enlève rien à sa validité juridique. En outre, les décisions de la Conférence d'autoriser le report sont juridiquement valables. À chaque décision qu'elle prend concernant les soldes inutilisés, la Conférence exerce son pouvoir d'appliquer, de modifier ou de suspendre le Règlement financier qu'elle a adopté ou d'y déroger.

20. D'un point de vue juridique formel, la proposition du CQCJ, telle qu'elle a été examinée par le Comité à sa cent neuvième session et telle qu'elle figure en annexe au présent document, est compatible avec le cadre juridique de l'Organisation. La formule envisagée imposerait à la Conférence

¹³ Règlement financier de l'OACI, seizième édition - 2017 (comprend tous les amendements approuvés par l'Assemblée à sa trente-neuvième session, tenue le 5 octobre 2016), Doc 7515/16.

de prendre à chaque fois une décision, confirmant ainsi qu'une décision explicite reste nécessaire pour s'écarter de la stricte application de l'article 4.2 du Règlement financier.

VI. SUITE QUE LE COMITÉ EST INVITÉ À DONNER

21. Le Comité est invité à examiner le présent document et à faire part de ses éventuelles observations.

ANNEXE

Proposition formulée dans le rapport de la cent neuvième session du Comité des questions constitutionnelles et juridiques, section IV, relative à l'emploi des soldes inutilisés des ouvertures de crédits des futurs exercices biennaux

1. Le Comité a examiné le document intitulé *Proposition relative à l'emploi des soldes inutilisés des ouvertures de crédits des futurs exercices biennaux* (CCLM 109/3). Suite à la présentation du document par le Conseiller juridique et par le Directeur du Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources (OSP), le Comité a réfléchi aux aspects juridiques et constitutionnels de la question, sachant que celle-ci serait également examinée lors de la prochaine Réunion conjointe du Comité du Programme et du Comité financier.

2. Le Comité a réaffirmé l'importance de l'article 4.2 du Règlement financier, qui définit la politique de l'Organisation concernant les crédits non engagés en fin d'exercice financier.

3. Il a recommandé que la Conférence envisage d'utiliser la formule suivante en prévision de soldes inutilisés de crédits budgétaires, soit dans la résolution relative aux ouvertures de crédits, soit dans son rapport:

«La Conférence autorise le Directeur général, nonobstant les dispositions de l'article 4.2 du Règlement financier, à présenter une proposition relative à l'emploi, à titre ponctuel, des soldes inutilisés des crédits ouverts pour [l'exercice biennal en cours], pour approbation par la Réunion conjointe du Comité du Programme et du Comité financier et par le Conseil à leurs sessions respectives, le [dates des premières sessions de l'exercice biennal suivant]».

4. Il est entendu par le Comité que, sous réserve de l'examen par la Réunion conjointe et par le Conseil et des modifications qu'ils pourraient apporter, les procédures d'approbation seraient les suivantes:

- a) Après la clôture des comptes, le Secrétariat communique des informations sur le solde des fonds inutilisés à l'issue de l'exercice biennal et sur les emplois proposés.
- b) Les propositions relatives à l'emploi des soldes inutilisés à reporter sur l'exercice suivant viseraient des utilisations ponctuelles, hautement prioritaires et intéressant l'ensemble de l'Organisation. D'une manière générale, les emplois envisagés entreraient dans les catégories suivantes:
 - dépenses ponctuelles consacrées à des mesures indispensables pour accroître l'efficacité et l'efficacités de l'Organisation sans nuire à la capacité de la FAO d'exécuter le programme de travail approuvé;
 - dépenses ponctuelles liées au changement transformationnel de l'Organisation, y compris le renforcement de la responsabilisation, de la gouvernance et de l'impact des activités;
 - dépenses ponctuelles non inscrites au budget découlant de décisions ou de recommandations d'organes extérieurs tels que l'Assemblée générale des Nations Unies.
- c) La proposition relative à l'emploi des fonds inutilisés serait présentée à la Réunion conjointe compte tenu des données figurant dans le Rapport annuel sur l'exécution du budget et les virements entre chapitres budgétaires, qui est soumis à l'approbation du Comité financier et fait l'objet d'un point permanent de l'ordre du jour de sa première session du nouvel exercice biennal.
- d) Le Conseil approuve l'emploi proposé des soldes reportés, sur la base des recommandations de la Réunion conjointe.
- e) Le Secrétariat applique les indications du Conseil et rend compte de l'emploi des soldes reportés, conformément à la pratique et aux règles établies en matière d'établissement de rapports.

5. Par ailleurs, il est entendu par le Comité que si le Conseil ne donne pas son approbation les soldes inutilisés sont versés au Fonds général.