Conférence des États parties chargée de l'examen de la Convention sur les armes à sous-munitions

28 septembre 2020
Français
Original : anglais

Deuxième Conférence d'examen
Lausanne, 23-27 novembre 2020
Point 9 de l'ordre du jour provisoire
Situation financière de la Convention

Éléments sur des mesures propres à garantir le caractère prévisible et durable des contributions financières

Document soumis par le Président de la deuxième Conférence d'examen

I. Introduction

1. À leur neuvième Assemblée, les États parties se sont déclarés « profondément préoccupés par les difficultés financières qu'entraînent les retards dans le versement des contributions mises en recouvrement », et ils ont « insisté sur l'importance que revêt le plein respect des obligations découlant de l'article 14 » et ont « engagé tous les États parties et les États non parties prenant part aux Assemblées des États parties à s'acquitter de leurs arriérés de paiement ». Ils ont demandé au Président de la deuxième Conférence d'examen de mener des consultations sur des « mesures propres à garantir un financement prévisible et durable de la Convention sur les armes à sous-munitions ».

II. Cadre général

2. Les coûts des services de secrétariat afférents aux Assemblées annuelles des États parties à la Convention sont financés par les contributions des États participants calculées selon le barème dûment ajusté des quotes-parts de l'Organisation des Nations Unies. Le Secrétaire général fournit aux États parties à la Convention une assistance dans l'organisation de l'Assemblée des États parties et de la Conférence d'examen, étant entendu que cette assistance n'a pas d'incidence sur le budget ordinaire de l'ONU et que les coûts doivent être entièrement pris en charge par les États prenant part à la réunion.

3. En règle générale, les avis de recouvrement sont émis à la fin de l'année, avant la réunion de l'année suivante. Les contributions mises en recouvrement sont dues dans un délai de trente jours après l'envoi des avis de recouvrement par les services de l'ONU. L'Organisation doit avoir reçu les fonds trois mois avant de prendre tout engagement financier, ce qui signifie que les fonds couvrant les coûts afférents à l'Assemblée des États parties doivent avoir été versés trois mois avant la réunion.

4. Si le Règlement financier de l'ONU établit qu'aucune activité extrabudgétaire, telle que les réunions au titre de la Convention, ne doit créer de passifs supplémentaires pour l'Organisation, chaque année, au moment de la clôture des comptes, l'ONU est tenue de

porter au crédit des États ayant payé l'intégralité de leurs contributions l'écart entre les coûts estimatifs et les dépenses effectives, s'il est positif. Dans le même temps, d'autres États ne s'acquittant pas de leurs contributions, l'ONU doit faire face à des engagements non provisionnés. Face à cette situation, l'Organisation a indiqué dans une note verbale datée du 1er avril 2019 que les comptes annuels ne seraient pas clôturés tant que toutes les contributions mises en recouvrement n'auraient pas été perçues ou que de nouvelles mesures financières n'auraient pas été adoptées.

III. Situation financière de la Convention sur les armes à sous-munitions et difficultés rencontrées

5. L'Assemblée des États parties connaît des difficultés financières (croissantes) depuis la première Conférence d'examen. La neuvième Assemblée des États parties en avait particulièrement souffert, et seules des consultations informelles sans services d'interprétation avaient pu se tenir le deuxième jour. Les documents officiels n'avaient été traduits qu'au fur et à mesure que des fonds étaient mis à disposition.

6. Les difficultés financières ont essentiellement pour cause les retards de paiement et les défauts de paiement.

7. La Convention doit faire face à un problème de liquidités en raison des retards de paiement. Pour le bon déroulement des préparatifs, les services de l'ONU ont besoin d'une encaisse suffisante trois mois avant la tenue d'une réunion. L'Assemblée des États parties organisée au titre de la Convention a généralement lieu début septembre, ce qui signifie que les contributions devraient être perçues en totalité au plus tard début juin. C'est pourtant loin d'être le cas et une part importante des fonds n'est versée qu'au second semestre.

8. Le problème de liquidités est aggravé par le fait que certains États ne s'acquittent pas de leurs contributions au cours de l'exercice. Même si le taux de recouvrement global a été plus élevé que pour les autres instruments relatifs au désarmement, le déficit cumulé équivaut néanmoins aujourd'hui à environ 20 % du budget annuel de la Convention (qui est approximativement de 230 000 dollars des États-Unis). Les défauts de paiement sont le fait d'un certain nombre d'États qui sont débiteurs de montants relativement limités. Cette situation concerne 53 États : 26 sont en défaut de paiement pour un exercice, 13 le sont pour deux exercices, et 14 le sont pour trois exercices ou plus. Il convient également de souligner que 21 de ces 53 États sont des États observateurs, dont la dette collective s'élève à un peu plus de 16 000 dollars É.-U., soit environ la moitié des défauts de paiement.

9. Les retards de paiement combinés au déficit accumulé rendent la situation de plus en plus difficile. Les dépenses engagées par l'ONU au cours d'un exercice ne sont financées que l'année d'après au moyen des contributions versées au titre de l'exercice suivant, ce qui ne fait évidemment que différer le problème, qui risque de s'aggraver à moins que les mesures qui s'imposent ne soient adoptées.

IV. Mesures adoptées ou envisagées pour surmonter les difficultés financières

Mesures déjà adoptées dans le cadre de la Convention

10. Ces dernières années, un certain nombre de mesures ont déjà été mises en œuvre par l'Assemblée des États parties, la présidence de la Convention ou l'ONU pour surmonter les difficultés financières.

11. Les questions financières ont été inscrites à l'ordre du jour des réunions de la Convention et font notamment l'objet d'exposés par les services de l'ONU, et les États sont désormais invités dans le document final à verser les contributions mises en recouvrement dans leur intégralité et en temps voulu et à payer rapidement les sommes arriérées.

12. La présidence a pris contact avec les États parties qui étaient en retard dans leurs paiements ou qui avaient régulièrement des arriérés pour souligner les difficultés que cela posait et les encourager à régler toutes leurs dettes le plus rapidement possible.

13. L'ONU publie chaque mois sur son site Internet une mise à jour de l'état des contributions et informe le Comité de coordination de la situation financière de la Convention à chacune de ses réunions. En outre, l'Organisation envoie désormais aux États les avis de recouvrement sous forme numérique au lieu de simplement les afficher sur le site Internet de l'Office des Nations Unies à Genève.

Mesures adoptées ou envisagées par d'autres instruments relatifs au désarmement

14. Si les mesures citées précédemment se sont avérées utiles (notamment pour aider à sensibiliser les États à la situation financière), elles n'ont pas suffi à garantir la viabilité financière de la Convention, et d'autres mesures devront être prises pour y parvenir. Un certain nombre de propositions ont déjà été débattues dans le cadre de la Convention ou d'autres instruments se trouvant dans une situation similaire (c'est-à-dire des conventions dont le secrétariat se trouve à Genève et dont les réunions officielles sont organisées par l'ONU), et certaines mesures ont déjà été adoptées.

15. La question de la facturation des États non parties participant à l'Assemblée a été examinée afin d'améliorer la prévisibilité du financement. Cette question est particulièrement d'actualité pour la Convention, car les États non parties sont responsables d'environ 50 % du montant total des arriérés. Aujourd'hui, les États observateurs ayant participé aux réunions précédemment tenues au titre de la Convention sont pris en compte dans le barème des quotes-parts ajusté et reçoivent un avis de recouvrement avant la réunion suivante. Si un observateur décide de ne pas participer à la réunion, les sommes versées deviennent un élément de passif pour l'ONU. C'est pourquoi une solution consisterait à ne facturer les observateurs qu'une fois qu'ils ont effectivement pris part à la réunion. Une autre solution pourrait être de ne pas du tout les facturer, mais cela impliquerait de modifier le paragraphe 1 de l'article 14 de la Convention. La Convention sur certaines armes classiques et la Convention sur les armes biologiques ont décidé, respectivement en 2017 et 2018, qu'elles factureraient rétroactivement les États autres que les États parties.

16. Afin de remédier aux situations persistantes de défaut de paiement, il a été décidé que les États ayant des arriérés de deux ans ou plus devaient convenir d'un calendrier de paiement avec la présidence de la Convention, avec l'appui de l'ONU.

17. Afin d'éviter les défauts de paiement, différentes conventions ont décidé qu'en cas d'arriérés, le montant initial mis en recouvrement ne serait pas ajusté pour l'année en question. À l'heure actuelle, les États parties ayant des arriérés reçoivent un avis de recouvrement définitif reflétant leur part des dépenses effectives, qui sont généralement inférieures aux coûts estimatifs, ce qui incite ces États à payer leur contribution après la fin de l'année financière.

18. Diverses mesures ont été envisagées ou adoptées pour régler le problème de trésorerie. Elles consistent notamment en ce qui suit :

- La création d'une provision pour imprévus, sous la forme d'une augmentation ponctuelle du budget qui est ensuite reportée d'exercice en exercice. Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel ont mis en place une provision pour imprévus, dont le montant a été fixé à 15 % du budget ;
- La création d'une réserve de trésorerie. Les réserves établies au titre d'instruments relatifs au désarmement reposent sur des contributions volontaires, et il est possible d'effectuer des prélèvements temporaires qui sont ensuite remboursés après le versement des contributions annuelles ;
- L'adoption par l'Assemblée des États parties de coûts estimatifs non seulement pour l'exercice à venir, mais aussi pour le suivant (c'est-à-dire l'adoption de coûts estimatifs pour une période de deux ans) et l'envoi des avis de recouvrement aussi rapidement que possible après l'Assemblée (quatre-vingt-dix jours avant le début de l'exercice) pour encourager le versement rapide des contributions et améliorer la situation de trésorerie au cours du premier semestre de chaque année.

19. Une autre mesure qui a été envisagée ou adoptée pour améliorer la situation de trésorerie consiste à reporter la clôture des comptes d'un exercice donné de plusieurs mois (généralement jusqu'à douze mois), de façon à pouvoir déterminer des montants définitifs et que les soldes créditeurs ou débiteurs qui en découlent soient pris en compte pour le calcul des contributions de l'année suivante. Certains instruments ont adopté une telle mesure, mais l'ONU a indiqué qu'elle ne serait pas en mesure de la mettre en œuvre. Comme indiqué au paragraphe 4, l'ONU n'est pas en mesure de clôturer les comptes et de rembourser les soldes créditeurs (à moins que l'intégralité des sommes dues ait été encaissée), car elle devrait alors faire face à des engagements non provisionnés, ce qui contreviendrait au Règlement financier et aux règles de gestion financière. Le fait de ne pas clôturer les comptes serait préjudiciable pour les États ayant payé leurs contributions, car ils ne pourraient être remboursés en cas de solde créditeur.

20. Pour satisfaire à la fois au Règlement financier et aux règles de gestion financière de l'ONU et aux attentes des États concernant la restitution des crédits excédentaires, la procédure suivante pourrait être envisagée : a) à la clôture d'un exercice donné, les soldes créditeurs − déterminés par la différence entre les contributions versées et les dépenses effectives (c'est-à-dire sur la base des flux de trésorerie) − seraient remboursés ; b) les soldes créditeurs ne pouvant être restitués − en raison de problèmes de liquidités découlant de contributions impayées − aux États en règle avec leurs obligations resteraient inscrits au bilan ; c) ces soldes créditeurs seraient remboursés ultérieurement après encaissement des arriérés, cette opération intervenant tous les trois ou cinq ans.

V. Mesures possibles soumises à la Conférence d'examen

21. S'il convient de souligner que seul le versement intégral et en temps voulu des contributions annuelles peut garantir pleinement la viabilité financière de la Convention, un certain nombre de mesures supplémentaires pourraient être envisagées afin d'améliorer la situation. Il pourrait notamment s'agir de ce qui suit :

- Poursuivre la mise en œuvre des mesures décrites aux paragraphes 11 à 13, qu'elles soient appliquées par l'Assemblée des États parties (inscription d'un point à l'ordre du jour, exposé par les services de l'ONU, éléments de langage dans le document final), la présidence (démarches menées auprès des États en cas de retard de paiement ou d'arriéré) ou l'ONU (point mensuel sur la situation financière, exposé devant le Comité de coordination, avis de recouvrement individualisés) ;
- Demander à l'Unité d'appui à l'application de communiquer aux États parties le point mensuel sur l'état des contributions afin de poursuivre le travail de sensibilisation et de les encourager à régler leurs contributions en temps voulu ;
- Décider qu'un État ayant des arriérés de deux ans ou plus devra convenir d'un calendrier de paiement avec la présidence de la Convention et/ou l'ONU afin qu'il puisse s'acquitter des montants en souffrance ;
- Décider que les États autres que les États parties seront facturés rétroactivement pour leur participation à l'Assemblée ou à la Conférence d'examen ;
- Décider qu'en cas d'arriérés, le montant initial mis en recouvrement ne serait pas ajusté pour l'année en question, à moins que les dépenses effectives ne dépassent les prévisions initiales ;
- Prévoir une provision pour imprévus d'un montant équivalent à 15 % du budget annuel global ;
- Demander à l'ONU d'établir des prévisions de dépenses sur plusieurs années, qui seront soumises à l'approbation des États parties et sur la base desquelles des avis de recouvrement seront envoyés au moins quatre-vingt-dix jours avant le début de l'exercice ;

- Demander à l'ONU de clôturer les comptes annuels dans les douze mois suivant la fin de l'exercice, auquel cas : a) les soldes créditeurs seront remboursés aux États ayant payé leurs contributions, si la situation de trésorerie le permet ; b) à défaut, les crédits excédentaires seront restitués à une date ultérieure après encaissement des arriérés, cette opération intervenant tous les cinq ans.