



Conseil d'administration

358^e session, Genève, 9-19 novembre 2026

Section du programme, du budget et de l'administration

PFA

Segment du programme, du budget et de l'administration

Date: 19 octobre 2026

Original: anglais

Troisième question à l'ordre du jour

Mesures proposées pour améliorer la résilience financière de l'Organisation

► Introduction

1. L'OIT a toujours enregistré des niveaux élevés de versement des contributions, le taux de recouvrement s'établissant à 98 pour cent sur deux périodes biennales glissantes. De ce fait, elle disposait des financements et, surtout, des liquidités nécessaires pour exécuter le programme de travail financé par le budget ordinaire. Le non-versement d'une part importante des contributions dues par les États Membres au cours des trois dernières années a réduit les liquidités et conduit à la mise en place de mesures d'intervention. Le présent document traite des mesures qui pourraient être prises à plus long terme pour améliorer la résilience de l'Organisation face aux déficits de liquidités résultant du rythme de versement des contributions et faire en sorte qu'il ne soit plus besoin de procéder à des ajustements d'urgence à répétition. La mise en œuvre du cadre d'intervention pour la période biennale 2026-27, tel qu'approuvé par le Conseil d'administration lors de sessions précédentes, ainsi que la situation financière actuelle de l'Organisation au regard de son budget ordinaire, sont traitées dans les documents GB.358/PFA/4 et GB.358/PFA/INF/1.

► Fonds de roulement

2. Conformément aux articles 19 à 21 du Règlement financier, le Fonds de roulement est le principal mécanisme dont dispose l'Organisation pour financer les dépenses budgétaires en attendant le versement des contributions ou d'autres recettes. Dans des cas très particuliers, et avec l'autorisation préalable du Conseil d'administration, le Fonds peut aussi fournir des

avances en vue de faire face à des besoins imprévus et à des circonstances exceptionnelles. L'un des intérêts du Fonds réside dans le fait que, puisqu'il ne peut servir qu'à financer les dépenses approuvées au titre du programme et budget, son utilisation n'est pas subordonnée à une procédure administrative supplémentaire ou à une autorisation préalable.

3. Les fonds de roulement sont couramment utilisés par les entités du système des Nations Unies pour répondre aux besoins de liquidités opérationnelles. Cela étant, aucune règle ou norme comptable ne fixe un pourcentage unique du budget ou un nombre déterminé de semaines de dépenses comme base de calcul du montant auquel un tel fonds devrait s'établir. L'analyse comparative réalisée par le Bureau fait par contre ressortir trois éléments d'appréciation complémentaires: la taille du fonds au regard des recettes ou dépenses annuelles; le nombre de semaines de dépenses pouvant être couvertes; et, plus important encore, la capacité du fonds à couvrir le manque de trésorerie le plus important qu'il est raisonnablement possible de prévoir en cas de retard dans le versement des contributions. Ces éléments permettent de répondre à différentes questions et devraient être examinés conjointement plutôt qu'indépendamment les uns des autres. Les données présentées dans le tableau 1 ci-après sont donc communiquées à titre indicatif et devraient être interprétées à la lumière du modèle de financement de chaque organisation.

► **Tableau 1. Comparaison des différents fonds de roulement**

Organisation	Niveau du fonds et couverture approximative	Considérations pertinentes pour l'OIT
OIT	Montant nominal de 35 millions de francs suisses, porté progressivement à 44,516 millions de francs suisses à mesure que les arriérés de contribution seront payés; environ 12 % de dépenses annuelles (6 semaines de dépenses au niveau le plus élevé).	Le solde du Fonds a été épuisé à la fin de 2025. Un plafond correspondant à 25 % du montant annuel des recettes a été approuvé, mais la cible de fonctionnement doit encore être adaptée en fonction des risques réels de trésorerie.
Secrétariat de l'ONU	250 millions de dollars des États-Unis (dollars É.-U.) en 2026; environ 7 % du budget ordinaire et 3,9 semaines de dépenses.	Le déficit annuel de liquidités le plus important est pris en compte parallèlement aux indicateurs exprimés en pourcentage et en nombre de semaines; un montant nominal fixe ne suffit pas à lui seul.
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)	25,745 millions de dollars É.-U.; environ 5 % des dépenses annualisées du budget ordinaire et 2,6 semaines de dépenses.	Le Fonds de roulement de la FAO est distinct de son Compte de réserve spécial, ce qui reflète la nécessité de différencier les risques de liquidité à court terme des autres risques financiers.
Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)	8 millions de dollars É.-U.; environ 9,5 % du budget annuel du programme ordinaire, et environ 4 semaines de dépenses.	L'OACI est dotée d'une procédure distincte pour les emprunts externes limités, appelée «autorisation d'emprunter», ce qui montre qu'une réserve interne et un mécanisme complémentaire peuvent être gérés séparément.

Organisation	Niveau du fonds et couverture approximative	Considérations pertinentes pour l'OIT
Organisation mondiale de la santé (OMS)	31 millions de dollars É.-U.; environ 5,4 % du montant annualisé des contributions mises en recouvrement et 2,8 semaines de dépenses sur cette base.	L'OMS peut utiliser son Fonds de roulement puis recourir à des emprunts internes adossés aux réserves de trésorerie disponibles, à l'exclusion des fonds d'affectation spéciale.
Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI)	6,342 millions de francs suisses; le Fonds de roulement s'inscrit dans un cadre de réserves plus large.	L'OMPI suit une approche associant réserves fondées sur les risques et fonds de roulement. Le Fonds de roulement n'est donc pas considéré comme le seul mécanisme de résilience.

4. Les recherches réalisées par le Bureau ont aussi porté sur les banques multilatérales de développement et d'autres organisations financées par des contributions. Le principal enseignement tiré de ces recherches pouvant être transposé à l'OIT concerne l'utilisation de seuils de liquidités prévisionnels, d'horizons de stress et de survie et de mesures de gestion progressives. Les différents seuils fixés ne peuvent pas être appliqués directement à l'OIT, mais la méthode utilisée pour les définir est pertinente, car elle permet de traduire les risques relatifs aux retards de paiement des contributions en scénarios de trésorerie chiffrés et de déclencher des mesures correctives avant épuisement de la réserve de liquidités principale.
5. Le montant nominal du Fonds de roulement de l'OIT a été établi à 35 millions de francs suisses par le Conseil d'administration en 1993. Les sommes prélevées sur le Fonds sont normalement remboursées au cours du même exercice, dès que les recettes provenant des contributions ou d'autres recettes deviennent disponibles ou, lorsque cela n'est pas possible, en utilisant les arriérés de contributions reçus au cours d'un exercice ultérieur. Le solde du Fonds a été épuisé à la fin de 2025, ayant servi à financer le déficit de recettes de 2024-25.
6. À sa 357^e session (juin 2026), le Conseil d'administration a approuvé le transfert de la moitié de la prime nette acquise en 2024-25 au Fonds de roulement, ce qui portera progressivement le niveau du Fonds à 44,516 millions de francs suisses à mesure que les arriérés correspondant aux contributions de 2024-25 seront payés. Le Fonds représentera alors environ 12 pour cent des dépenses annuelles budgétées, soit quelque 6 semaines de dépenses.
7. Le Conseil d'administration a, à cette même session, également décidé d'établir un nouveau plafond indicatif pour le Fonds, fixé à 25 pour cent du montant annuel des recettes attendues en francs suisses. Ce plafond correspond au niveau maximum que peut atteindre le Fonds, et non à l'objectif opérationnel nécessaire pour gérer le risque de trésorerie réel auquel est exposée l'OIT. À sa 357^e session (juin 2026), le Conseil d'administration a confirmé que le Bureau devrait soumettre une proposition à la Conférence internationale du Travail en 2027 à l'effet de modifier le paragraphe 2 de l'article 20 du Règlement financier pour que le produit des intérêts puisse être porté directement au crédit du Fonds de roulement sur une base annuelle, dans les limites du plafond approuvé. Cela offrirait une solution permettant d'augmenter progressivement le niveau du Fonds sans qu'il soit besoin d'obtenir une nouvelle autorisation pour chaque augmentation annuelle.
8. Le produit annuel des intérêts ne devrait pas être très élevé et ne serait généré que par les soldes disponibles du Fonds de roulement. Étant donné que le Fonds est actuellement entièrement utilisé, le produit des intérêts qui sera porté à son crédit au cours des prochaines

années devrait être minime. Afin d'atteindre plus rapidement le plafond susmentionné, le Conseil d'administration voudra peut-être envisager d'effectuer des transferts supplémentaires à partir des éventuels excédents qui pourraient résulter du paiement d'arriérés, lorsque les sommes correspondantes seront disponibles, par dérogation au paragraphe 9 de l'article 11 du Règlement financier.

9. Le Bureau continuera à évaluer régulièrement si le niveau du Fonds est suffisant, en se fondant sur des prévisions de trésorerie établies selon un scénario de référence, le déficit de trésorerie le plus important qu'il est raisonnablement possible de prévoir au cours d'une année, les retards de paiement des principaux contributeurs et le nombre de semaines pendant lesquelles les dépenses essentielles pourraient continuer d'être financées. Sur cette base, le Bureau définirait un objectif opérationnel inférieur ou supérieur au plafond approuvé, qui tiendrait compte du niveau de liquidités nécessaires dans différents scénarios plausibles de retard de paiement des contributions. Cet objectif pourrait être assorti de seuils prédéterminés déclenchant la mise en œuvre de mesures de gestion progressives et une procédure d'information du Conseil d'administration ou d'approbation par ce dernier.

► Emprunts externes

10. Conformément à l'article 21 du Règlement financier, le Directeur général peut, lorsque le Fonds de roulement est temporairement insuffisant, contracter des emprunts ou solliciter des avances en attendant le versement des contributions, sous réserve que les montants empruntés soient remboursés à l'aide de recettes provenant des contributions ou d'autres recettes encaissées ultérieurement et que cela soit porté à la connaissance du Conseil d'administration. Cette autorisation vise donc à faire face à un décalage dans le temps de manière ponctuelle, et non à compenser une diminution structurelle de la base de ressources de l'Organisation. Les emprunts externes ne sont pas courants au sein du système des Nations Unies, et il ne devrait être envisagé d'y recourir qu'à titre exceptionnel et en dernier recours, après que toutes les possibilités d'apporter des liquidités par des mécanismes internes ont été épuisées.
11. La crise financière consécutive au retrait, en 1977, de l'État Membre qui versait la contribution la plus importante illustre bien la distinction entre déficit temporaire de liquidités et perte structurelle de recettes. À l'époque, le retrait de ce Membre avait privé l'OIT d'environ un quart de son budget. L'Organisation avait fait face en réduisant ses programmes et ses effectifs, en faisant appel à des contributions volontaires et en gérant ses réserves, et non en empruntant, car la contribution perdue ne constituait pas une source de fonds suffisamment certaine et disponible à échéance, et ne pouvait donc pas servir à rembourser un crédit.
12. Si l'emprunt externe devait être considéré comme une solution provisoire pragmatique, le Bureau définirait une méthode opérationnelle permettant de déclencher rapidement ce dispositif tout en apportant les garanties nécessaires sur les plans juridique, financier et de la gouvernance. L'article 21 du Règlement financier ne vise pas de catégorie particulière de prêteurs et n'impose aucune catégorie à l'OIT. Le Bureau a passé en revue différentes sources d'emprunt externe envisageables, et il apparaît que la disponibilité des fonds et la faisabilité d'un tel emprunt varient fortement d'une source à l'autre, comme indiqué dans le tableau 2 ci-après.

► **Tableau 2. Sources potentielles de liquidités externes**

Source potentielle	Évaluation	Principales contraintes ou prochaine étape
Fonds monétaire international (FMI)	Ne peut agir en tant que prêteur à l'égard de l'OIT.	Les ressources générales du FMI sont rendues disponibles aux pays membres du FMI par l'intermédiaire de leurs institutions budgétaires compétentes; l'OIT n'est donc pas éligible en tant qu'emprunteur.
Banque mondiale/ Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) – prêt conventionnel	Option difficilement envisageable pour répondre aux besoins généraux de liquidités de l'OIT.	Les Statuts de la BIRD portent sur les prêts aux États membres, à leurs subdivisions politiques ou aux entreprises établies sur leur territoire. Un prêt direct non affecté en faveur de l'OIT ne rentre pas dans le cadre conventionnel.
Banque mondiale – instrument sur mesure reposant sur les marchés de capitaux	Envisageable seulement si une source de recettes futures est identifiée.	Le précédent de l'UNICEF a permis de concentrer les recettes issues de la collecte de fonds auprès du secteur privé en début de période; il ne s'agissait pas d'un prêt non garanti destiné à financer les liquidités du budget ordinaire; ce type de prêt nécessiterait des autorisations particulières et serait subordonné à l'existence de futurs flux de trésorerie mesurables.
Banques commerciales et autres institutions financières	Envisageable sous réserve d'un examen juridique et d'une analyse du marché.	Les conditions peuvent comprendre des commissions d'engagement, des clauses contractuelles particulières et des dispositions relatives au droit applicable; les questions relatives aux privilèges et immunités, à l'opposabilité et au risque de contrepartie devraient faire l'objet d'une négociation rigoureuse.
État Membre, banque centrale ou trésor public	Envisageable si un État Membre souhaite octroyer un prêt ou une avance.	Le mécanisme devrait être distinct du mécanisme de paiement des contributions et conçu en tenant dûment compte de la question de la neutralité, des conditions applicables, des précédents et de la gouvernance.
Institution financière publique ou du pays hôte	Envisageable; se prête à un dialogue poussé sur les mesures à prendre en cas d'imprévu, y compris pour les liquidités en francs suisses.	Accès au financement non garanti; les conditions applicables, les relations institutionnelles et les conséquences sur le plan de la gouvernance devraient être évaluées.

13. Une facilité de crédit à vue, garantie et plafonnée, éventuellement renouvelable pendant la période d'engagement, pourrait être négociée en avance et utilisée seulement une fois atteints les seuils prédéterminés applicables au Fonds de roulement et aux liquidités. Les montants empruntés seraient remboursés moyennant les recettes provenant des contributions payées en retard par les États Membres ou d'autres sources approuvées, et ne sauraient être utilisés en lieu et place de liquidités détenues en interne, pour maintenir le Fonds de roulement à un niveau minimum ou pour augmenter les dépenses autorisées. L'intérêt que présenterait un tel

dispositif pour le Bureau devrait être évalué au regard de la tarification et des commissions d'engagement appliquées ainsi que de la probabilité et du niveau d'utilisation des fonds. À ce stade, aucune proposition tendant à établir ou négocier une telle facilité n'est soumise pour approbation. La présente analyse vise simplement à préciser les conditions dans lesquelles un emprunt externe pourrait être contracté à titre exceptionnel si cela se révélait nécessaire à l'avenir.

► Mécanismes de financement renouvelable

14. La notion de «fonds renouvelable» n'est pas définie de façon uniforme à l'échelle du système des Nations Unies. Selon l'analyse du Bureau, un fonds véritablement renouvelable doit se caractériser par les trois éléments suivants: des capitaux initiaux ou une autorisation de paiement anticipé, une activité déterminée pour laquelle les actifs en question sont mobilisés, et une source fiable et traçable permettant de reconstituer le capital mobilisé, par exemple grâce au produit de ventes ou de licences, à des recettes provenant de levées de fonds, à des redevances payées par les utilisateurs ou à des économies effectivement réalisées, ce qui permet d'utiliser de nouveau le capital en question. Un tel dispositif demande des mesures supplémentaires en matière de gouvernance, d'administration et d'examen, compte tenu de l'utilisation thématique du fonds en question.
15. Ainsi défini, le mécanisme de financement renouvelable se distingue d'une réserve pouvant être reconstituée au moyen des recettes ordinaires et du Fonds de roulement, lequel est généralement réalimenté lorsque les contributions initialement attendues ou d'autres revenus sont reçus. Cette définition aide aussi à le distinguer des mécanismes qui autorisent une certaine souplesse dans le cadre des programmes mais qui ne produisent pas de source de remboursement. On trouvera dans le tableau 3 une présentation succincte des instruments de l'OIT existant à cet égard.

► **Tableau 3. Mécanismes pertinents de l'OIT en matière de financement renouvelable**

Mécanisme	Nature et utilisation	Mode de reconstitution et pertinence
Fonds d'avances remboursables pour les publications	Ce fonds finance la production, la promotion et la commercialisation des publications, ainsi que les activités connexes; il est régi par des règles spécifiques approuvées par le Conseil d'administration.	Fonctionne comme un véritable fonds renouvelable: jusqu'à 100 % du produit des ventes des publications ainsi que des redevances et droits y afférents peuvent être réinjectés dans le fonds, ce qui confirme qu'il peut y avoir, dans le contexte de l'OIT, un mécanisme à des fins spécifiques.
Fonds de roulement	Ce fonds finance les dépenses inscrites au budget ordinaire, en attendant le versement des contributions ou d'autres recettes, ainsi que celles qui sont engagées, à titre extraordinaire et sous réserve d'autorisation, pour faire face à des imprévus ou des besoins urgents.	Peut être réutilisé mais ne constitue pas un fonds renouvelable générateur de revenus. La reconstitution du fonds se fait généralement grâce aux versements des sommes initialement dues ou à d'autres sources mentionnées dans le Règlement financier.

Mécanisme	Nature et utilisation	Mode de reconstitution et pertinence
Fonds pour le bâtiment et le logement	Ce fonds fournit un financement à des fins précises liées aux coûts de construction, de transformation, de réparation et de réfection; il est utilisé sous réserve de l'autorisation du Conseil d'administration.	Le fonds est alimenté par les revenus provenant de la location d'espaces de bureau ainsi que par un budget spécial approuvé au titre de la partie IV du budget (investissements institutionnels et éléments extraordinaires). La provision prévue à cet effet s'élevait à 8,2 millions de dollars É.-U. en 2026-27, comme suite à une décision du Conseil d'administration d'abonder le fonds pour faire face aux besoins de rénovation futurs de l'OIT.
Compte supplémentaire du budget ordinaire	Ce compte peut être utilisé avec une certaine souplesse pour appuyer la réalisation des résultats du programme et budget ainsi que des priorités nouvelles ou sous-financées, grâce à des contributions de base volontaires sans aucune affectation préalable.	Il ne s'agit pas d'un fonds renouvelable: les dépenses ne sont pas remboursées et le compte ne génère pas lui-même de source permettant de reconstituer le capital utilisé. Cependant, il peut apporter une certaine souplesse dans le cadre des programmes, sous réserve des ressources disponibles et des conditions applicables.
Coopération technique financée par le budget ordinaire	Ce mécanisme permet d'allouer à la coopération technique des ressources de base ponctuelles ayant un effet catalyseur, dans le cadre du budget ordinaire approuvé.	Il ne s'agit pas d'un fonds renouvelable distinct qui génère une source de remboursement.

16. L'examen des mécanismes existants au sein du système des Nations Unies permet de dégager deux grandes catégories. La première est celle des mécanismes qui visent à fournir un financement relais à titre provisoire ou un préfinancement, consenti sous réserve d'un accord signé avec le donateur, d'un engagement ferme ou de prévisions de financement suffisamment fiables. La seconde catégorie de mécanismes vise à financer un investissement devant donner lieu dans l'avenir à des recettes, à un remboursement ou à des économies quantifiables. Ces modèles comportent des risques différents et ne devraient pas être considérés comme interchangeables.

► **Tableau 4. Échantillon représentatif des modèles de financement renouvelable et de préfinancement au sein du système des Nations Unies**

Modèle représentatif	Financement et mode de reconstitution	Enseignements éventuels à tirer pour la conception d'un modèle propre à l'OIT
Financement relais adossé à une créance faisant l'objet d'un engagement ferme (Réserve pour les interventions humanitaires du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP))	Ce mécanisme préfinance des activités en attendant la réception des fonds promis en vertu d'accords signés avec des donateurs; les remboursements permettent de reconstituer la réserve.	Adéquat seulement si les remboursements sont liés à une créance spécifique, assortie d'un calendrier précis, avec des modalités claires d'attribution, d'autorisation et de suivi des remboursements.
Investissement axé sur la mobilisation de ressources (Fonds Dynamo renouvelable de l'UNICEF)	Ce fonds finance des investissements initiaux axés sur la collecte de fonds auprès du secteur privé; les bureaux qui participent au programme remboursent les montants avancés selon un calendrier convenu, ce qui permet de reconstituer la réserve.	Peut présenter un intérêt si un revenu supplémentaire flexible peut être affecté et restitué au fonds; sur le plan conceptuel, se rapproche davantage des recettes perçues au titre de l'appui au programme ou du recouvrement des coûts que des liquidités du budget ordinaire.
Mécanisme alliant économies et réinvestissement (Mécanisme de financement vert du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR))	Ce fonds finance des investissements initiaux visant à renforcer l'efficacité et réinjecte dans de nouveaux projets les montants remboursés ou épargnés grâce à des économies d'énergie avérées.	Réalizable seulement si le montant des économies peut être quantifié et réservé et qu'il est suffisant pour couvrir à la fois le remboursement et les frais administratifs.

17. Il ne serait pas opportun de créer un nouveau fonds renouvelable à usage général aux fins du paiement des traitements et d'autres dépenses inscrites au budget ordinaire en attendant le recouvrement de contributions non encore acquittées. Un tel fonds ferait double emploi avec le dispositif prévu dans les articles 19 à 21 du Règlement financier. Lorsqu'une contribution en retard est finalement réglée, l'OIT reçoit la somme qui lui était déjà due; il ne s'agit pas d'un nouveau profit généré par l'activité financée. La méthode la plus transparente consiste à abonder et à gérer le Fonds de roulement de façon adéquate, en gardant l'emprunt comme solution de dernier recours.
18. Un fonds renouvelable d'usage plus ciblé, qui serait axé sur la mobilisation des ressources, pourrait être envisagé à titre expérimental mais uniquement si le Bureau estimait que certains investissements ne bénéficient pas à l'heure actuelle du soutien nécessaire sur la base des recettes perçues au titre de l'appui aux programmes et des modalités de recouvrement des coûts. Il a déjà été envisagé par le passé, dans le cadre de stratégies de mobilisation de ressources, de recourir à des fonds spéciaux en vue de la conception rapide de programmes ou d'activités de collecte de fonds, mais un financement immédiat a été trouvé dans le cadre du budget ordinaire de l'époque et des ressources alors disponibles au titre de la Coopération technique financée par le budget ordinaire (CTBO), sans attendre l'établissement d'un fonds

permanent remboursable. Partant, si un nouveau système devait être mis à l'essai, il devrait venir remédier à une lacune avérée, prévoir une méthode d'attribution des fonds et imposer la restitution au fonds d'un pourcentage donné du revenu supplémentaire flexible obtenu, jusqu'à ce que la somme avancée ait été remboursée. Il convient de noter que la création d'un fonds supplémentaire aurait également pour effet d'alourdir la charge administrative et les coûts supportés par le Bureau.

19. Un mécanisme de financement renouvelable alliant économies et réinvestissement pourrait permettre de financer des projets dans des domaines tels que l'intelligence artificielle, l'énergie, les locaux ou la technologie, pourvu que des économies futures vérifiables puissent être réalisées et réinjectées dans le dispositif. La faisabilité d'un tel mécanisme dépendrait de l'ampleur des possibilités d'investissement, de la capacité de mesurer et de réserver les économies réalisées et du point de savoir si le bénéfice escompté justifie les coûts attendus en matière d'administration et de gouvernance.
20. Une autre solution, sans passer par un mécanisme de financement renouvelable, consisterait à s'inspirer du modèle déjà utilisé par le Fonds pour le bâtiment et le logement. Le fonds ainsi créé pourrait être alimenté par une contribution exceptionnelle des États Membres, par des financements à long terme inscrits au budget ordinaire au titre de la partie IV du budget, par un appel à des dotations volontaire initiales, ou par toutes ces méthodes à la fois. Cette solution permettrait de doter l'OIT d'un fonds de résilience, qui constituerait un atout pour le Bureau sur le long terme. Ce fonds serait abondé grâce au réinvestissement de tous les revenus générés par le capital utilisé et à d'autres sources, comme les éventuels excédents dégagés une fois le Fonds de roulement suffisamment approvisionné. Un tel fonds obéirait aux principes régissant le Fonds pour le bâtiment et le logement, c'est-à-dire qu'une décision du Conseil d'administration serait requise pour autoriser le déblocage et l'utilisation de ressources à des fins spécifiques, par exemple pour faire face à une crise économique mondiale, à une nouvelle pandémie ou à une période d'incertitude sur le plan multilatéral.
21. Sur la base de son examen, le Bureau estime qu'un fonds de financement renouvelable interne à usage général, qui aurait pour finalité de couvrir les dépenses relevant du budget ordinaire en attendant le versement des contributions mises en recouvrement, serait redondant par rapport au Fonds de roulement et ne permettrait donc pas d'améliorer la résilience du budget ordinaire en ce qui concerne les liquidités. En revanche, la création d'un fonds alliant économies et réinvestissement et/ou d'un fonds de résilience pourrait apporter un gage supplémentaire de résilience financière. Des modèles plus ciblés sur la mobilisation de ressources ou le réinvestissement des économies pourraient aussi être examinés plus avant, s'il est démontré qu'ils génèrent une source définie permettant de reconstituer le capital utilisé ou qu'ils apportent une valeur ajoutée par rapport aux dispositifs existants.

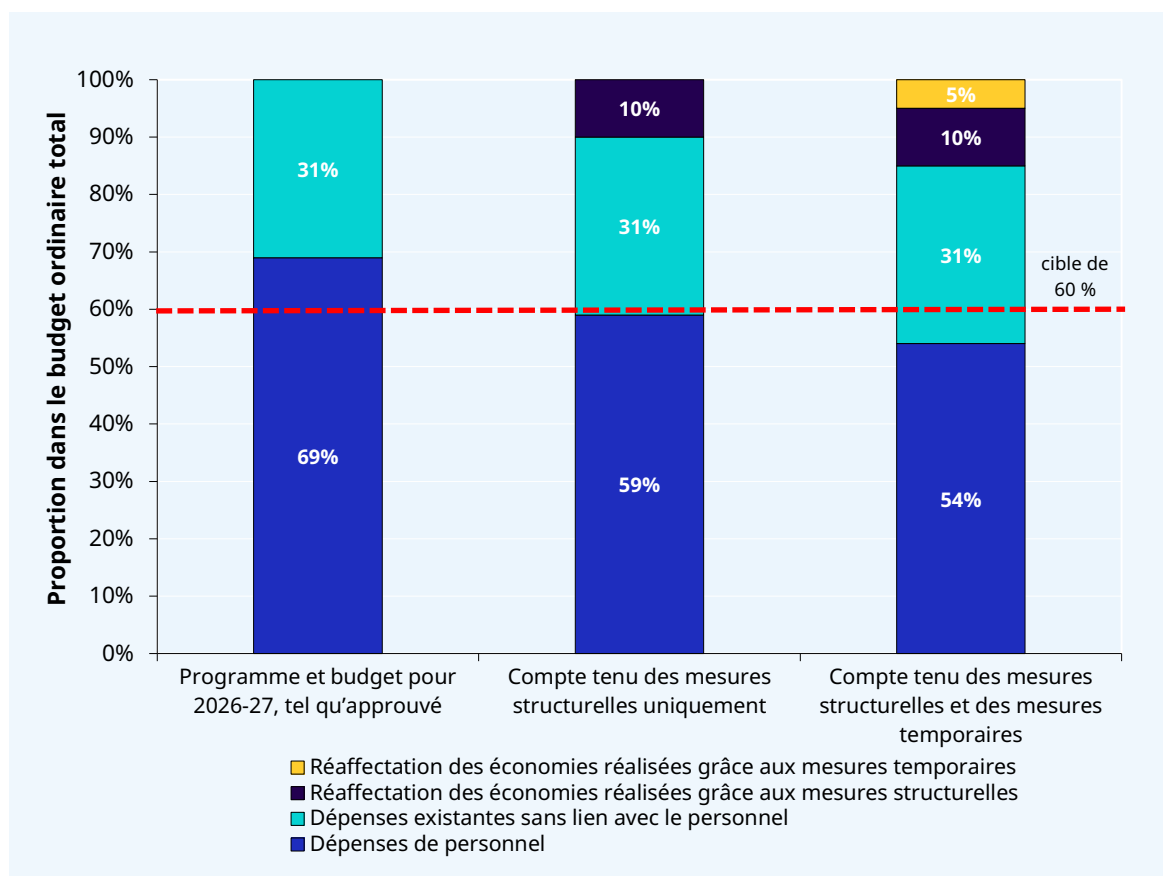
► Souplesse budgétaire

22. La résilience financière dépend également de la capacité d'ajuster les dépenses en fonction des contraintes de liquidités tout en préservant le mandat constitutionnel de l'OIT, les capacités techniques essentielles et les ressources requises pour répondre aux nécessités minimales de fonctionnement. Il conviendrait donc, lors de l'élaboration des futures propositions de programme et de budget, d'étudier plus clairement la question de l'équilibre entre les engagements fixes et les engagements susceptibles d'ajustement et de déterminer les ressources qui doivent être préservées afin d'assurer une mise en œuvre plus efficace. Dans

ce contexte, les dépenses non afférentes au personnel ne devraient pas être automatiquement traitées comme une variable d'ajustement: certaines d'entre elles sont indispensables au renforcement des capacités techniques ou relèvent d'engagements contractuels et doivent aussi être maintenues.

23. La planification des effectifs et des postes vacants revêt une importance centrale, étant donné que les dépenses de personnel constituent la composante fixe la plus importante du budget ordinaire et que les décisions en matière de personnel ont, par nature, des effets opérationnels à long terme. Les changements structurels actuellement mis en œuvre dans le cadre des mesures d'intervention pour la période biennale 2026-27, ainsi que ceux prévus dans le cadre du processus de réforme de l'OIT, seront pris en considération dans les propositions de programme et de budget pour 2028-29. Il sera alors possible d'établir un équilibre plus viable sur le plan financier entre les engagements récurrents au titre du personnel et les ressources non liées au personnel qui sont nécessaires à l'exécution des activités, en envisageant par exemple une augmentation des ressources du budget ordinaire consacrées à la coopération technique.
24. Le niveau de référence de 60 pour cent qui est présenté dans la figure 1 pour les dépenses de personnel constitue un niveau de base fourni à titre indicatif, en vue d'une analyse plus approfondie. Si les projections actuelles concernant l'impact des mesures d'économie temporaires décidées pour 2026-27 se vérifient, le rééquilibrage de l'allocation des ressources permettra de dépasser cet objectif préliminaire. Il y a lieu de préciser que les réductions ainsi opérées pour faire face aux contraintes financières ont, dans certains domaines, limité la capacité du Bureau à exécuter le programme de travail prévu.

► **Figure 1. Impact, à titre indicatif, du maintien des mesures structurelles et temporaires concernant le personnel: Réaffectation des économies réalisées pour couvrir des dépenses non afférentes au personnel dans le cadre du programme, avec une enveloppe de 930,5 millions de dollars É.-U. constants**



25. Un assouplissement de la structure budgétaire n'éliminerait pas totalement la nécessité de prendre des mesures d'intervention si une crise exceptionnelle de liquidités devait survenir à l'avenir. Il permettrait toutefois de faire face à des contraintes de liquidités temporaires au moyen d'une série planifiée de mesures proportionnées, tout en protégeant plus clairement les fonctions principales de l'Organisation et en réduisant le recours à des ajustements généralisés dans l'urgence. La présente analyse montre que l'on pourrait gagner encore en souplesse en réduisant la part des dépenses liées à des engagements fixes récurrents, tout en préservant les capacités essentielles et les ressources requises pour répondre aux nécessités minimales de fonctionnement. Il est clair qu'une augmentation de la part du budget global consacrée aux dépenses susceptibles d'ajustement offrirait une plus grande marge de manœuvre pour faire face à des retards importants dans le versement des contributions, sans imposer la prise immédiate de mesures structurelles touchant les effectifs. La mesure dans laquelle un déficit donné pourrait être absorbé dépendrait du moment auquel il surviendrait et de sa durée, du niveau des ressources disponibles dans le Fonds de roulement et du montant des dépenses non afférentes au personnel qui pourraient être reportées ou réduites sans compromettre l'exécution du programme.

► Mesures d'incitation au paiement

26. L'une des causes principales des problèmes de liquidités tient aux retards dans le versement des contributions mises en recouvrement au cours de l'exercice auquel elles se rapportent. Les contributions mises en recouvrement deviennent exigibles le premier jour de chaque exercice, et leur versement en temps voulu apporte un premier gage de résilience financière. Le Règlement financier prévoit actuellement, par l'intermédiaire du Fonds d'incitation, un mécanisme visant à encourager le paiement rapide des contributions. Ces mesures d'incitation sont régies par l'article 11 du Règlement financier et sont financées au moyen des recettes provenant des contributions mises en recouvrement. Le Fonds est alimenté, d'une part, au moyen du versement de 60 pour cent de tous les intérêts acquis sur les excédents temporaires du budget ordinaire et, d'autre part, par le versement de la moitié de toute prime nette acquise pendant un exercice donné.
27. Le budget des recettes de l'OIT est évalué en francs suisses, mais certaines de ses dépenses sont effectuées en dollars É.-U. Certaines contributions en francs suisses sont donc converties en dollars É.-U. pour faire face aux dépenses de la période biennale libellées en dollars. Cela se fait au taux de change approuvé par la Conférence internationale du Travail lors de l'adoption du budget, en passant un contrat d'achat à terme donnant lieu à la vente de francs suisses contre des dollars É.-U. La différence entre le montant fixé dans les contrats d'achat à terme et les taux de change effectifs entre le franc suisse et le dollar É.-U. donne la prime nette acquise pendant la période biennale.
28. Toute prime nette générée dans le cadre du système de mise en recouvrement des contributions en francs suisses est actuellement répartie à parts égales: une moitié est distribuée aux États Membres par l'intermédiaire du Fonds d'incitation, en fonction de leur admissibilité et du nombre de points d'incitation attribués sur la base des dates et des montants des contributions acquittées; l'autre moitié est répartie entre les États Membres au prorata de leur quote-part des contributions mises en recouvrement. S'agissant de cette seconde moitié, le crédit n'est accordé qu'une fois que l'État Membre a intégralement acquitté les contributions correspondantes; le montant de ce crédit ne varie pas en fonction de la date du paiement.
29. Depuis sa mise en place pour la période biennale 1990-91, le système de mise en recouvrement des contributions en francs suisses a généré plus de 200 millions de francs suisses en primes nettes, dont 19,032 millions de francs suisses pour 2024-25. Il est proposé que, pour les périodes biennales futures, la totalité de la prime nette soit distribuée par l'intermédiaire du Fonds d'incitation. Dans la pratique, la prime nette bénéficierait intégralement aux États Membres qui remplissent les conditions d'admissibilité liées au Fonds d'incitation, et donc encouragerait encore davantage le paiement en temps voulu. Cette approche serait toujours conforme au principe selon lequel la prime est acquise puis reversée aux États Membres qui ont financé la période concernée, mais la répartition générale au prorata prévue au paragraphe 7 de l'article 11 serait remplacée par une répartition entièrement fondée sur le système de points d'incitation. Cette proposition permettrait d'accroître les crédits accordés aux États Membres qui acquittent l'intégralité de leurs contributions mises en recouvrement au cours de la période ouvrant droit à reversement. Les États Membres qui ne remplissent pas les conditions d'admissibilité liées au Fonds d'incitation ne bénéficieraient plus du crédit différé au prorata actuellement prévu au paragraphe 7 de l'article 11. La réforme proposée renforcerait donc le lien entre la date de versement des contributions et le bénéfice reçu.

30. La réforme proposée imposerait de modifier le paragraphe 5 de l'article 11 qui, en l'état, établit le principe de la répartition à parts égales, et d'apporter les amendements corrélatifs nécessaires aux paragraphes 6 et 7, qui seraient soumis à la Conférence pour approbation. Sous réserve des orientations formulées par le Conseil d'administration, le Bureau élaborerait les amendements voulus ainsi que toutes les dispositions transitoires requises, pour examen à une session ultérieure puis soumission à la Conférence.

► Conclusions, gouvernance et suivi

31. Les contraintes de liquidités, les risques liés aux contributions, l'adéquation des réserves et l'équilibre entre les engagements fixes et les engagements susceptibles d'ajustement constituent autant de risques interdépendants à l'échelle de l'Organisation et font de ce fait l'objet d'un suivi de la part du Département de la gestion financière, sous la direction du Trésorier et contrôleur des finances. L'analyse exposée dans le présent document donne à penser que, dans le contexte de l'OIT, un cadre de résilience financière à plusieurs niveaux serait préférable à la création d'un nouvel instrument unique. Le Fonds de roulement devrait rester le principal mécanisme utilisé pour compenser les déficits de liquidités dans le budget ordinaire, associé à des mesures ordinaires de gestion des liquidités, à une approche prospective anticipant les flux de trésorerie et à des mesures graduelles préalablement convenues. L'emprunt externe devrait rester une solution exceptionnelle à n'utiliser qu'en dernier recours, pourvu qu'une source de remboursement fiable soit identifiée et un échéancier fixé. Des mécanismes de financement renouvelable ne devraient être envisagés que pour certaines activités bien précises générant clairement une source de revenus pour reconstituer le capital utilisé, tandis qu'un éventuel fonds de résilience de portée plus générale devrait avoir un objectif, une source de financement, une structure de gouvernance et des conditions d'utilisation clairement définis. Une plus grande souplesse dans la structure des futurs programmes et budgets devrait renforcer la capacité de l'Organisation à procéder aux ajustements nécessaires sans avoir à sacrifier des fonctions essentielles.
32. Conjuguées à un mécanisme d'incitation modifié, ces mesures permettraient d'apporter une réponse plus prévisible et proportionnée aux contraintes temporaires de liquidités et de réduire le recours répété à des ajustements d'urgence. Elles ne sauraient toutefois se substituer à des ajustements structurels en cas de diminution permanente des recettes ou de décalage persistant entre les mandats approuvés et les ressources disponibles. La résilience financière passe donc en premier lieu par le maintien d'un Fonds de roulement suffisamment abondé, par une approche continue de souplesse budgétaire et par la mise en œuvre de dispositifs clairs en matière de gouvernance et de suivi, avant qu'il ne devienne nécessaire de prendre des mesures d'urgence. La création éventuelle d'un fonds de résilience pourrait, à l'avenir, renforcer encore le cadre financier de l'Organisation, pour autant que certaines conditions soient réunies.

► **Projet de décision**

33. Le Conseil d'administration:

- a) prend note de l'analyse exposée dans le document GB.358/PFA/3 concernant le Fonds de roulement, l'emprunt externe, les mécanismes de financement renouvelable, la souplesse budgétaire et les mesures d'incitation au paiement;**
- b) confirme que le Fonds de roulement devrait rester le principal mécanisme utilisé par l'Organisation pour compenser les déficits de liquidités dans son budget ordinaire et demande au Bureau de lui présenter un rapport d'évaluation de l'adéquation du Fonds, au regard du pourcentage des dépenses ou des recettes annuelles attendues, du nombre de semaines de dépenses couvertes et du montant maximal que le déficit de trésorerie cumulé pourrait atteindre, selon différents scénarios prudents de retard de paiement des contributions;**
- c) demande au Bureau de tenir compte de l'analyse en question lors de l'élaboration des propositions de programme et de budget pour 2028-29, notamment en ce qui concerne l'équilibre entre les engagements fixes et les engagements susceptibles d'ajustement, la planification des effectifs et des postes vacants, les nécessités minimales de fonctionnement, le rôle du Compte supplémentaire du budget ordinaire et d'autres ressources d'affectation souple, ainsi que la préservation des capacités essentielles, selon différents scénarios de retard de paiement des contributions;**
- d) demande au Bureau d'élaborer, pour examen à sa 359^e session (mars 2027), des propositions en vue de la création d'un fonds de résilience;**
- e) demande au Bureau d'élaborer, pour examen à sa 359^e session (mars 2027) puis soumission à la 115^e session (2027) de la Conférence internationale du Travail, des amendements au paragraphe 5 de l'article 11 du Règlement financier et des Règles de gestion financière, ainsi que les amendements corrélatifs à apporter aux paragraphes 6 et 7 dudit article et les dispositions éventuellement nécessaires à titre transitoire, afin que l'intégralité de la prime nette puisse, lors des futures périodes biennales, être distribuée par l'intermédiaire du Fonds d'incitation sur la base du système de points d'incitation.**