

8 mai 2020

Original : anglais

Session annuelle 2020
1-5 juin 2020, New York
Point 17 de l'ordre du jour provisoire
**Bureau des Nations Unies pour
les services d'appui aux projets**

Actif net de l'UNOPS

Structure et répartition

I.	Objectif du présent rapport	2
II.	Éléments de décision	2
III.	Contexte	2
IV.	Gestion de l'actif net : dispositions actuelles	3
	A. Frais moyens de gestion, marge opérationnelle excédentaire et valeur totale des projets exécutés pour la période 2016-2019	3
	B. Composants de l'actif net de l'UNOPS	4
	C. Évolution de l'actif net de l'UNOPS	5
	D. Investissements de l'actif net de l'UNOPS	6
	E. Examen de référence : actif net d'autres organismes des Nations Unies	7
	F. Exposition aux risques et prévoyance de l'UNOPS	8
	G. Épidémie de COVID-19 : répercussions possibles pour l'UNOPS	9
V.	Conclusions	9

I. Objectif du présent rapport

1. Le présent rapport répond à la décision 2019/20 du Conseil d'administration qui « prie l'UNOPS de lui présenter les dispositions qu'il a prises et les plans qu'il a arrêtés pour faire face aux imprévus, pour examen à sa session annuelle de 2020, et de l'informer chaque année de ses plans concernant l'utilisation de l'excédent de sa réserve opérationnelle, conformément au Règlement financier et aux règles de gestion financière du Bureau ».

II. Éléments de décision

2. Le Conseil d'administration voudra peut-être : a) prendre note du document de séance concernant l'actif net de l'UNOPS (DP/OPS/2020/CRP.1) ; b) demander à l'UNOPS d'effectuer une étude détaillée de sa réserve opérationnelle et de la formule de calcul du montant de la réserve obligatoire ; et c) demander à l'UNOPS, après examen du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, de soumettre les résultats de cette étude au Conseil d'administration lors de sa session annuelle de 2023.

III. Contexte

3. En tant qu'organisme des Nations Unies mû par la demande et autofinancé, l'UNOPS présente un modèle d'entreprise particulier. L'organisation ne reçoit pas de contributions fixes ou de quote-part, mais facture plutôt des frais de gestion sur les services qu'elle fournit.

4. Conformément à l'article 9.01 du Règlement financier et règles de gestion financière, « en tant qu'entité autofinancée, l'UNOPS fonctionne sur la base du recouvrement intégral des coûts et fixe ses commissions de gestion en conséquence. » Par ailleurs, l'article 14.02 du même règlement précise que le budget doit couvrir les produits attendus et les prévisions de dépenses. La Directrice exécutive a le pouvoir d'augmenter ou de réduire le budget alloué à la gestion, dans les limites de l'objectif des recettes nettes établi par le Conseil d'administration. Ces règles de gestion financière conduisent donc l'UNOPS à ne prévoir aucune perte opérationnelle – quel que soit l'exercice – et à plutôt projeter un objectif des recettes nettes égal ou supérieur à zéro.

5. En tant qu'agence qui fonctionne sur projets et en l'absence de contributions régulières, l'UNOPS touche un pourcentage des fonds alloués aux projets qu'elle fournit à ses partenaires afin de couvrir les frais de gouvernance et de gestion nécessaires à la réalisation de ses objectifs stratégiques.

6. L'UNOPS intervient dans des contextes parmi les plus difficiles au monde, où il exécute des projets multisectoriels complexes pour répondre aux besoins en matière de paix, de sécurité, de développement et d'aide humanitaire, et ce notamment dans des zones fragiles et de conflit.

7. L'UNOPS n'a pas la possibilité d'accéder au crédit ou d'adopter une approche programmatique à la répartition des fonds entre les projets. Il doit agir dans les limites de ses obligations contractuelles en tant que prestataire de services d'appui aux projets.

8. Ces dernières années, la valeur totale des projets exécutés par l'UNOPS a connu une forte augmentation, qui s'est accompagnée d'une croissance parallèle de l'actif net. L'organisation affiche donc aujourd'hui une situation financière solide. Tous ses passifs financiers sont intégralement financés, y compris les assurances maladies après la cessation de service et autres avantages postérieurs à l'emploi.

9. Pour préserver son modèle d'entreprise unique au sein du système des Nations Unies, et afin d'assurer sa viabilité financière, l'UNOPS mise sur deux éléments clé de son actif net : les produits financiers nets et la faible marge opérationnelle.

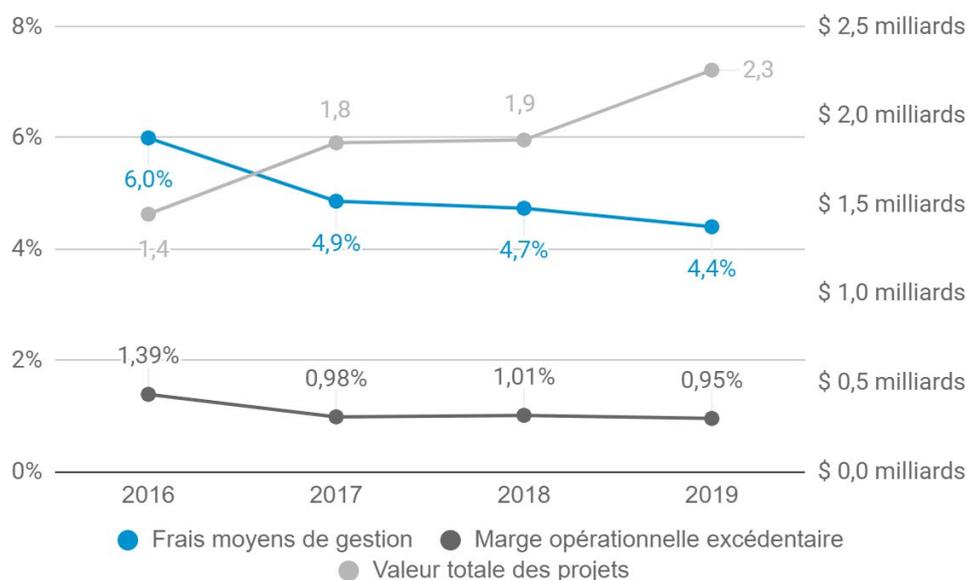
10. Les réserves de l'UNOPS ne peuvent être utilisées qu'aux fins décrites pour chaque composant de la réserve opérationnelle dans l'article 22.02 du Règlement financier et règles de gestion financière du Bureau. Aucune autre fin programmatique, telle que, par exemple, l'octroi de subventions, n'est permise. Toute variation du niveau de la réserve figure dans les états financiers de l'UNOPS, qui font l'objet d'une vérification annuelle du Comité des commissaires aux comptes de l'ONU.

11. Le chapitre IV offre une analyse de la gestion de l'actif net mise en place par l'UNOPS. La section A montre l'évolution des frais de gestion perçus en moyenne par l'organisation et de la marge opérationnelle excédentaire dégagée sur ses activités au cours des quatre dernières années par rapport à la valeur totale des projets exécutés. La section B présente chacun des composants de l'actif net dans son intégralité, y compris la réserve pour la croissance et l'innovation établie pour 2019. Les sections C et D font état de la composition de l'actif net disponible et des investissements, respectivement. La section E produit une étude récente ayant comparé la réserve opérationnelle minimum et l'actif net de l'UNOPS à ceux de plusieurs autres organismes des Nations Unies. Les sections F et G portent sur le lien entre l'actif net de l'UNOPS et son risque opérationnel, et sur les conséquences confirmées et potentielles de l'épidémie de COVID-19. Le chapitre V reprend quant à lui les conclusions.

IV. Gestion de l'actif net : dispositions actuelles

A. Frais moyens de gestion, marge opérationnelle excédentaire et valeur totale des projets exécutés pour la période 2016-2019

Graphique 1.



12. **Frais moyens de gestion** : en tant que prestataire de services, l'UNOPS facture non seulement les coûts directs reliés aux projets, mais aussi des frais de gestion qui couvrent sa structure opérationnelle et de gouvernance, comme le leadership stratégique et l'élaboration des politiques. Les frais moyens de gestion, qui équivalent aux coûts indirects encourus par rapport au total des charges de projet, constituent un indicateur de la structure de gouvernance allégée de l'UNOPS. En 2019, lors de la session annuelle du Conseil d'administration, la Directrice exécutive de l'UNOPS avait noté que les frais moyens de gestion maintenaient une tendance à la baisse : 4,9% en 2017 ; 4,7% en 2018 et 4,4% actuellement. Cette diminution, observée sur une même période de temps et pour une gamme de services sans grands

changements, témoigne de la capacité de l'UNOPS à « accomplir davantage en dépensant moins ».

13. **Marge opérationnelle excédentaire** : l'excédent opérationnel annuel – tel qu'il apparaît dans les états financiers de l'UNOPS – peut être défini comme la différence entre le total des produits (provenant des activités de projet et autres) et le total des charges pour la période donnée (y compris les charges directement liées aux projets et les frais de gestion). Quant à la marge, elle mesure la part des produits provenant des activités restant après déduction des charges. Alors que la valeur totale des projets exécutés par l'UNOPS a augmenté de manière générale de plus de 50 % depuis 2016 – soit de 1,4 milliards à 2,3 milliards de dollars –, l'excédent opérationnel annuel est, quant à lui, resté dans une fourchette de 18 à 22 millions de dollars. Depuis 2017, la marge opérationnelle excédentaire s'est stabilisée à un taux très faible de 1%.

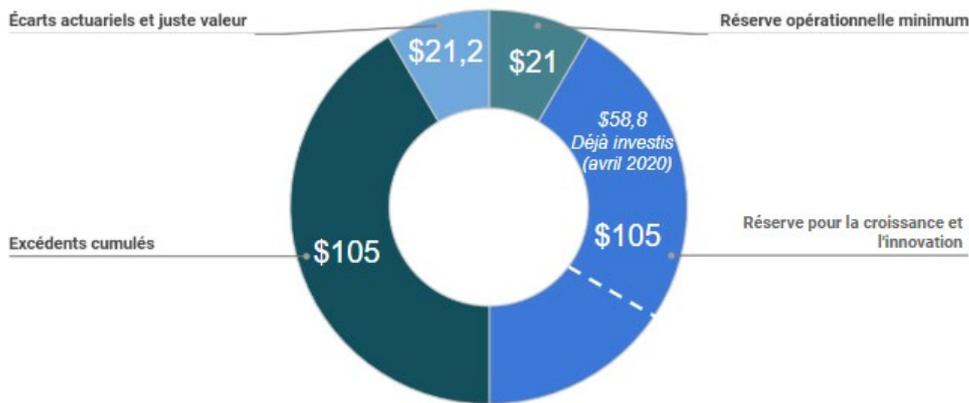
14. Cette régression des frais moyens de gestion et le maintien de la marge opérationnelle excédentaire à un niveau très bas, couplés d'une augmentation de la valeur totale des projets exécutés, indiquent finalement que l'UNOPS accomplit davantage avec moins d'argent, réalisant ainsi des économies d'échelle qui profitent au bout du compte à ses partenaires et bénéficiaires.

B. Composants de l'actif net de l'UNOPS

15. « Actif net/situation nette » est le terme standard utilisé dans les normes IPSAS pour désigner la situation financière (actif moins passif) en fin de période, qui comprend les apports en capital, les soldes cumulés et les réserves. L'actif net/la situation nette peut être positif ou négatif.

16. Au 31 décembre 2019, le montant total de l'actif net s'élevait à 252 millions de dollars. Il se compose des éléments suivants (en millions de dollars) :

Graphique 2.



17. **Réserve opérationnelle minimum.** Créée par la décision 2013/33 du Conseil d'administration, elle a pour objet de couvrir les dépassements liés aux dépenses de gestion de l'UNOPS et/ou en cas de cessation de toutes les activités. Elle garantit la viabilité et l'intégrité financières de l'UNOPS en tant qu'entreprise. Le solde s'élevait à 21 millions de dollars au 31 décembre 2019. L'UNOPS a l'intention de réexaminer cette réserve en 2023, soit dix ans après l'étude précédente.

18. **Réserve pour la croissance et l'innovation.** En 2019, la Directrice exécutive de l'UNOPS a créé une réserve pour la croissance et l'innovation en vertu de l'autorité que lui confère le Règlement financier et règles de gestion financière de l'UNOPS. La réserve pour la

croissance et l'innovation permet notamment de faire des investissements à impact, en dette ou en actions, dans le domaine des infrastructures durables, afin de stimuler l'investissement dans des projets d'infrastructure à grande échelle favorisant l'insertion sociale et contribuant finalement à la réalisation des Objectifs de développement durable. En 2020, l'UNOPS a ouvert un nouveau bureau dédié à son Initiative d'investissements dans le domaine des infrastructures durables (S3I), pour gérer le portefeuille d'investissements dans le cadre de la réserve pour la croissance et l'innovation. Le bureau se situe à Helsinki et relève directement de la Directrice exécutive de l'UNOPS. La valeur de cette réserve a été fixée à 50 % de la réserve opérationnelle excédentaire, calculée et transmise chaque année au Conseil d'administration par le biais des états financiers de l'UNOPS. Fin 2019, le solde de la réserve se chiffrait à 104,9 millions de dollars, dont 58,8 millions de dollars ont déjà été alloués aux accords d'investissement dans le domaine des infrastructures durables en date d'avril 2020.

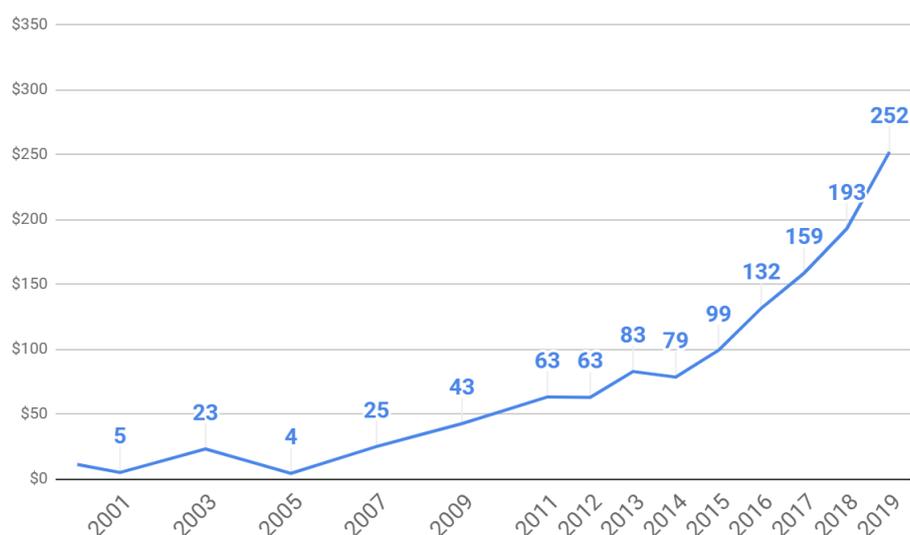
19. **Écarts actuariels et juste valeur.** Les Normes comptables internationales pour le secteur public exigent la publication des opérations directement imputées sur l'actif net, telles que les écarts actuariels relatifs aux avantages postérieurs à l'emploi et les variations des placements enregistrées à la juste valeur (solde de 2019 : 21,2 millions de dollars).

20. **Excédents cumulés.** Ils correspondent aux excédents et aux déficits accumulés au fil des ans au titre des opérations de l'UNOPS, déduction faite des montants transférés à d'autres réserves. Il correspond aux 50 % restants de l'excédent au-delà de la réserve opérationnelle minimum (solde de 2019 : 104,9 millions de dollars).

21. En 2019, l'UNOPS a fourni davantage d'informations sur son actif afin d'accroître la transparence. Cette divulgation a permis d'harmoniser les informations financières du Bureau avec celles des autres organismes des Nations Unies. En cas d'imprévu, l'UNOPS compte, entre autres composants, sur les excédents cumulés pour faire face aux risques résiduels imprévisibles qui ne sont pas couverts par les contributions directes aux projets.

C. Évolution de l'actif net de l'UNOPS

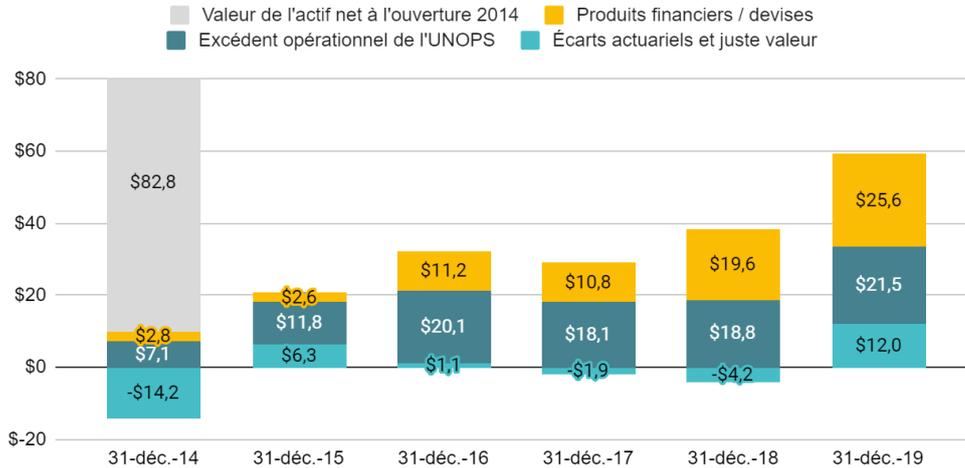
Graphique 3. Actif net - valeur nominale (en millions de dollars)



22. Au début des années 2000, l'UNOPS a enregistré un déficit opérationnel sur plusieurs exercices et s'est retrouvé à maintes reprises en risque de défaut de paiement. Malgré la complexité et la taille croissantes de son portefeuille d'engagement, au cours des treize dernières années (2007-2019), l'actif net de l'UNOPS a connu une croissance soutenue – mise en évidence dans le graphique ci-dessus –,

notamment en raison du renforcement des contrôles internes et grâce à l'adoption d'une approche de gestion des risques progressivement plus prudente.

Graphique 4. Contributions à l'actif net de l'UNOPS (en millions de dollars) de 2014 à 2019



23. Le graphique ci-dessus montre l'évolution de la composition de l'actif net de l'UNOPS (252 millions de dollars au 31 décembre 2019, selon les états financiers de l'UNOPS), qui se divise en :

- (a) **Excédent opérationnel** (bleu foncé). Obtenu en calculant la différence entre le total des produits (qui englobent les frais de gestion perçus par l'UNOPS sur tous les projets) et les charges (ou valeur totale des projets exécutés), l'excédent opérationnel affiche depuis 2016 une valeur stable oscillant entre 18 à 22 millions de dollars, pour une marge générée faible d'environ 1 %.
- (b) **Produits financiers** (en jaune). Les produits obtenus des investissements ont considérablement augmenté depuis que l'UNOPS a internalisé la gestion de la trésorerie en 2016. En 2019, les produits financiers nets s'élevaient à 25,6 millions de dollars, soit pour la première fois plus de 50 % de l'excédent total de la période.
- (c) **Écarts actuariels et juste valeur** (bleu clair). Ces deux éléments sont liés aux ajustements des Normes comptables internationales pour le secteur public, qui sont imputés directement sur l'actif net. La tendance indique d'importants changements au fil du temps et une contribution aux niveaux actuels d'excédent globalement marginale.

24. Les produits financiers ont accusé une croissance marquée (de 3 à 26 millions de dollars en 6 ans) et ont contribué à plus de 40 % de l'actif net cumulé depuis 2012. Cet excédent opérationnel constant (chiffré à environ 20 millions de dollars depuis 2016) a participé à l'augmentation de l'actif net. De manière générale, la valeur totale des projets exécutés par l'UNOPS a fortement augmenté ces dernières années, tout comme l'actif net, et l'organisation affiche aujourd'hui une situation financière solide.

D. Investissements de l'actif net de l'UNOPS

25. L'actif net de l'UNOPS peut être affecté à deux types de placements : d'une part, les titres disponibles à la vente et d'autre part les investissements dans la capacité future de génération de produits (à savoir : la réserve pour la croissance et l'innovation). Chaque type de placement est géré par un processus différent.

26. La réserve pour la croissance et l'innovation et les investissements connexes sont régis par un ensemble spécifique d'instructions promulguées par la Directrice exécutive. Les investissements à impact dans le domaine des infrastructures durables (projets S3I) sont

conformes aux valeurs et principes des Nations Unies et au mandat de l'UNOPS, et contribuent à la réalisation des Objectifs de développement durable. L'initiative S3I répond aux encouragements et aux décisions du Conseil d'administration (2015/12 ; 2016/12 ; 2016/19 ; 2017/16 ; 2017/26 et 2019/12). Elle a été approuvée par le Secrétaire général, la Vice-Secrétaire générale et le Bureau de la coordination des activités de développement en 2019. L'initiative S3I donnera la priorité aux investissements dans les infrastructures relevant des secteurs du logement abordable, de l'énergie renouvelable et de la santé. Mis en œuvre dans des pays où opère l'UNOPS, les projets S3I sont identifiés en fonction de leur potentiel en termes d'impact social positif et durable et de leur capacité de génération de revenus financiers.

27. En date d'avril 2020, l'UNOPS avait investi 8,8 millions de dollars dans la réfection d'un parc éolien de 22 mégawatts au Mexique ; 5 millions de dollars dans la construction de 200 000 logements sociaux au Ghana ; 5 millions de dollars dans la construction de 100 000 logements sociaux au Kenya ; 2,5 millions de dollars dans la construction de 50 000 logements sociaux en Inde ; 2,5 millions de dollars dans la construction de 10 000 logements sociaux dans les Caraïbes ; 20 millions de dollars dans la construction de 500 000 logements abordables au Pakistan ; et 15 millions de dollars dans plusieurs contrats d'exploitation d'énergies renouvelables actuellement à l'étude. La part de la réserve pour la croissance et l'innovation allouée à ces projets totalise donc 58,8 millions de dollars. Cependant, le bureau S3I travaille à l'identification de nouvelles opportunités où investir la part non allouée de ladite réserve. La réserve de croissance et d'innovation allouée est par nature illiquide, tandis que la réserve de croissance et d'innovation non allouée est liquide et peut être mobilisée dans des investissements approuvés sans délai.

28. L'actif net de l'UNOPS hors réserve pour la croissance et l'innovation se trouve sous la garde du dépositaire de l'UNOPS. L'équipe de trésorerie de l'UNOPS et plusieurs gestionnaires externes se partagent la gestion des portefeuilles. Les profils de risque des investissements dans les différents portefeuilles sont définis dans la Déclaration des principes d'investissement de l'UNOPS. Le Comité des placements de l'UNOPS, composé de spécialistes des placements reconnus, oriente la Directrice exécutive en la matière.

29. La décision de puiser dans les réserves formelles (réserve opérationnelle minimum ou réserve pour la croissance et l'innovation) incombe uniquement à la Directrice exécutive, qui doit rendre compte de tous les prélèvements au Conseil d'administration.

30. Tous les investissements de l'UNOPS sont soumis à de strictes exigences de surveillance dans les limites des cadres d'investissements établis, déclarés chaque année dans les états financiers de l'UNOPS.

E. Examen de référence : l'actif net des autres organismes des Nations Unies

31. Bien que son modèle d'entreprise soit unique au sein du système des Nations Unies, l'UNOPS a entrepris un examen de l'actif net et des réserves de plusieurs organismes homologues des Nations Unies à des fins de référence.

32. Parmi les entités sélectionnées figurent les organisations supervisées par les Conseils d'administration mixtes. Tous les chiffres comparés concernent l'exercice clos le 31 décembre 2018.

33. En 2018, le ratio actif net/recettes de l'UNOPS était de 20 %. Ce ratio est nettement inférieur à celui de toutes les autres organisations du groupe, dont les ratios se situent entre 72 % et 112 %.

34. Parmi les organisations homologues, l'actif net variait de 404 millions de dollars à 7,4 milliards de dollars. Pour la même période, le solde de l'actif net de l'UNOPS était de 193 millions de dollars. L'actif net englobait plusieurs réserves et fonds pour couvrir les risques spécifiés, ainsi que l'excédent cumulé. L'actif net assure aux organisations la stabilité dont elles ont besoin pour le financement de leurs opérations mondiales.

35. Il ressort de l'analyse que l'UNOPS présente l'actif net et le ratio actif net/recettes le plus bas des cinq autres organismes des Nations Unies analysés. Un actif net suffisant constitue un mécanisme critique d'atténuation des risques pour les agences du système onusien.

F. Exposition aux risques et prévoyance de l'UNOPS

36. L'UNOPS opère dans des contextes extrêmement difficiles, notamment dans des états fragiles confrontés à des niveaux élevés d'incertitude. L'UNOPS a mis au point des pratiques de gestion des risques solides pour gérer des opérations de plus en plus complexes dans des environnements souvent imprévisibles.

37. Naturellement très complexe et hasardeux, notre portefeuille d'engagements dans le domaine des infrastructures est le plus remarquable en termes de risque. Doté d'un budget total de 2,7 milliards de dollars, ce portefeuille englobe 161 engagements permanents et se concentre sur des projets d'infrastructure à grande échelle. Les dix engagements principaux vont d'un projet de 50 millions de dollars pour élargir l'accès à l'électricité et aux services dépendants de l'électricité au Yémen à un projet de 434 millions de dollars pour la construction d'établissements de santé au Guatemala.

Graphique 5.

Portefeuille d'engagements dans le domaine des infrastructures au 21 avril 2020			
Taille du budget	Nombre d'engagements	Budget total	Pourcentage
> 50 millions de dollars	10	1 319 millions de dollars	48 %
30 à 49 millions de dollars	11	423 millions de dollars	16 %
10 à 29 millions de dollars	37	618 millions de dollars	23 %
< 10 millions de dollars	103	361 millions de dollars	13 %
Total	161	2 721 millions de dollars	100 %

38. Chaque projet de notre portefeuille comporte des risques de réputation ainsi que des risques opérationnels et/ou financiers uniques, qui ne peuvent pas toujours être entièrement évités ou couverts par l'assurance. L'UNOPS assume le risque résiduel.

39. En mars 2020, Deloitte a entrepris une simulation de Monte Carlo afin d'évaluer le risque de défaut de paiement de l'UNOPS, en tenant compte de son modèle d'affaires et de ses pertes historiques, et en prenant en considération les différents niveaux d'actifs nets ainsi que les pires scénarios possibles selon la taille et la complexité de son portefeuille d'engagements.

40. Compte tenu de ses pertes historiques et des événements catastrophiques éventuels, malgré ses pratiques de gestion des risques solides, l'UNOPS présente un risque très élevé de dépassement des coûts, qui pourrait à terme anéantir les excédents cumulés et mettre l'UNOPS en situation de défaut de paiement.

41. Les excédents cumulés constituent la seule réserve de l'UNOPS pour faire face aux risques résiduels imprévisibles qui ne sont pas couverts par les contributions aux projets.

42. Comme l'a confirmé l'étude ci-dessus, l'UNOPS doit maintenir un alignement conservateur et anticipateur entre les excédents cumulés et l'exposition au risque opérationnel.

43. Les excédents cumulés doivent faire preuve de résilience face aux aléas du portefeuille d'engagements et minimiser les risques liés à celui-ci.

G. Épidémie de COVID-19 : répercussions possibles pour l'UNOPS

45. Comme l'a récemment signalé le Secrétaire général de l'Organisation de coopération et de développement économiques, la pandémie de COVID-19 « amène la troisième et plus grave crise économique, financière et sociale du XXI^e siècle, après le 11 septembre et la crise financière mondiale de 2008 ».

46. En conséquence de la pandémie, l'UNOPS s'attend à ce que les produits générés par ses investissements financiers soient très faibles en 2020, alors qu'en 2019, ils représentaient la plus grosse part de l'actif net.

47. L'épidémie de COVID-19 et les restrictions imposées par les différents gouvernements pour y faire face ont provoqué de lourdes contraintes opérationnelles, qui affectent temporairement notre capacité d'action dans plusieurs pays.

48. De manière plus générale, le changement considérable des priorités de nos partenaires risque de compromettre la disponibilité des fonds pour plusieurs projets en cours.

49. Dans un tel scénario, l'UNOPS doit à tout prix disposer d'excédents cumulés suffisants afin de pouvoir répondre avec souplesse à un éventuel déficit de financement temporaire mais important et contribuer efficacement – conformément à son mandat – aux efforts de prévention, d'intervention et de relèvement pendant et après les crises.

V. Conclusions

50. La formule dynamique de la réserve opérationnelle minimum a été établie en 2013. Conformément aux meilleures pratiques généralement reconnues, l'UNOPS compte revoir cette réserve en 2023 (10 ans après l'étude précédente).

51. La tendance à la baisse des frais de gestion moyens s'est poursuivie en 2019. Au vu de la demande croissante des services de l'UNOPS de la part des partenaires et afin de maintenir son modèle d'activité, l'organisation vise à continuer d'accomplir « davantage en dépensant moins » et à maintenir une marge opérationnelle excédentaire basse et stable.

52. L'UNOPS a récemment lancé une nouvelle unité (le bureau S3I) chargée de gérer le portefeuille d'investissements au titre de la nouvelle réserve pour la croissance et l'innovation, à laquelle 50 % de l'excédent de la réserve opérationnelle de son actif net ont été affectés. L'UNOPS continuera à rendre compte au Conseil d'administration de l'état des investissements actuels et futurs financés par le biais de cette réserve.

53. Les conclusions de l'étude de Deloitte, ainsi que l'examen de référence et l'analyse interne de l'UNOPS ont mis en évidence que le niveau actuel de l'actif net – bien que nettement plus élevé qu'en 2014 – n'est pas tout à fait suffisant pour faire face aux risques résiduels auxquels l'UNOPS est confronté dans le cadre de son portefeuille d'engagements.

54. Au sein de l'actif net, les excédents cumulés actuels constituent l'instrument de soutien principal en cas d'imprévu pour couvrir les risques résiduels imprévisibles liés aux obligations de l'UNOPS. Tout en protégeant les avantages créés pour les partenaires et les bénéficiaires, les excédents cumulés doivent faire preuve de résilience face aux aléas du portefeuille d'engagements et minimiser les risques liés à celui-ci.

55. Face à la demande croissante de ses services, à l'augmentation de la complexité et aux marges serrées, l'UNOPS prétend maintenir une approche prudente à la gestion de son actif net et contrôler de près que le modèle actuel respecte les changements de la dynamique des risques et de composition de son portefeuille d'engagements.

56. Le Conseil d'administration recevra des mises à jour annuelles sur la gestion de l'actif net et les plans de l'UNOPS dans le rapport annuel de la Directrice exécutive.
