



**Conseil d'administration
du Programme
des Nations Unies
pour le développement
et du Fonds des
Nations Unies pour la
population**

Distr.
GÉNÉRALE

DP/1997/26
7 juillet 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Troisième session ordinaire de 1997
15-19 septembre 1997, New York
Point 3 de l'ordre du jour provisoire
UNOPS

BUREAU DES NATIONS UNIES POUR LES SERVICES D'APPUI AUX PROJETS

Gestion des risques, réserves et excédents de recettes

Rapport du Directeur exécutif

RÉSUMÉ

Conformément à la décision 95/1 du Conseil d'administration, datée du 10 janvier 1995, le montant initial de la réserve opérationnelle du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) a été fixé, à l'instar du PNUD, à 20 % du budget administratif annuel du Bureau, arrondi à la centaine de milliers de dollars la plus proche, soit 6,8 millions de dollars. Il a été financé par transfert des recettes non utilisées au cours des exercices précédents et a été maintenu au même niveau depuis.

Une étude approfondie des risques et obligations révèle que la formule inspirée du PNUD pour calculer le montant de la réserve ne suffit pas à protéger le Bureau contre les aléas auxquels il est exposé en tant qu'entité opérationnelle autofinancée. Le présent rapport rend compte des conclusions de cette étude et définit une stratégie de gestion des risques et de financement des réserves qui correspond davantage à la situation du Bureau et aux types de risques auxquels il est exposé. Le Comité de coordination de la gestion a examiné et approuvé le présent rapport ainsi que les recommandations y contenues.

Le rapport recommande que le montant de la réserve opérationnelle du Bureau soit fixé à 4 % de la somme des dépenses inscrites au budget administratif et au budget des projets de l'exercice précédent. Compte tenu des dépenses engagées en 1996, ce montant serait de 18,6 millions de dollars. Les prélèvements seront notifiés chaque année dans le rapport financier du Bureau, et le montant de la réserve sera réexaminé tous les deux ans au moment de la présentation du budget.

I. APERÇU GÉNÉRAL

1. Conformément à la décision 94/32 du Conseil d'administration, en date du 10 octobre 1994, le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) est devenu une entité autofinancée le 1er janvier 1995. Dans sa décision 95/1 du 10 janvier 1995, le Conseil a approuvé le règlement financier de l'UNOPS et a doté celui-ci d'une réserve opérationnelle.

2. Dans son rapport DP/1994/62, l'UNOPS s'était engagé à examiner et à quantifier les risques et les obligations financières auxquels il pouvait être exposé, afin de déterminer le montant des réserves correspondant. Tenant compte des observations que le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) formule dans ses rapports DP/1994/57 et DP/1995/13, le Directeur exécutif a réalisé l'examen en question avec l'aide du Comité de coordination de la gestion du Bureau.

3. L'examen s'est inspiré de documents émanant des sources suivantes : le Comité des commissaires aux comptes, le Bureau des affaires juridiques et la Section des assurances du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité de l'ONU; des entreprises privées, en particulier des experts en assurances travaillant dans les milieux juridique et boursier; l'ancien Trésorier et Directeur adjoint des finances du Programme des Nations Unies pour le développement; ainsi que la société Kamerbeek Assurantiemakelaars, qui assure les biens de l'ONU, et sa partenaire, la société Arthur J. Gallagher and Company.

4. L'UNOPS s'inspire également des résultats obtenus après avoir appliqué pendant deux ans les plans d'action et les modèles de gestion financière qu'il a mis au point. On trouvera un résumé de ses conclusions dans le présent rapport, qui contient aussi des recommandations concernant trois questions distinctes mais néanmoins liées : la gestion des risques, le montant des réserves et les excédents de recettes. Le Comité de coordination de la gestion a examiné le présent rapport et en a approuvé les recommandations.

II. ÉNONCÉ DU PROBLÈME

5. L'UNOPS est une entité entièrement autofinancée dont le budget n'est pas financé par les contributions des États Membres. À l'heure actuelle, il gère plus de 2 000 projets dans 146 pays, disposant pour ce faire de budgets supérieurs à un milliard de dollars. S'il ne parvenait pas à faire face aux dépenses d'administration ou aux conséquences financières découlant d'événements exceptionnels ou imprévus, les créanciers pourraient alors demander au Conseil d'administration d'envisager d'autres modalités de financement, voire exiger que le PNUD, l'ONU ou d'autres usagers du Bureau en assument les obligations, en tout ou en partie. En conséquence, l'UNOPS se doit de définir et de mettre en oeuvre des mesures propres à garantir au système des Nations Unies, à ses usagers et à lui-même, une sécurité financière maximale.

6. Devenu depuis peu une entité distincte, l'UNOPS se remet du ralentissement de l'activité qui a marqué la période 1993-1994. Il serait toutefois prématuré de conclure que les résultats encourageants enregistrés depuis deux ans instaurent une tendance durable. De même, on ne peut déduire avec certitude l'avenir du Bureau des conditions qui régnaient lorsque celui-ci était rattaché

au PNUD. En outre, les données rétrospectives sur des risques comparables pour les organes et organismes des Nations Unies, y compris l'UNOPS, sont rares. En raison de ces incertitudes, le Bureau a élaboré des hypothèses à la fois prudentes et modestes concernant la nature et l'ampleur des risques encourus.

7. L'UNOPS a mis au point une stratégie de gestion des risques qui consiste principalement à utiliser des techniques de financement nouvelles et à constituer des réserves. Pour être efficaces, ces mécanismes doivent être intégralement financés et consister en éléments d'actif liquides irrévocables et promptement disponibles, comme le stipule l'article 12.2 a) du règlement financier du PNUD.

III. RISQUES, RÉSERVES ET EXCÉDENTS DE RECETTES

A. La réserve opérationnelle de l'UNOPS

8. L'article 8.3 du règlement financier de l'UNOPS énumère les éléments couverts par la réserve opérationnelle, à savoir :

- i) L'insuffisance des recettes;
- ii) La fluctuation des liquidités;
- iii) Les obligations de caractère professionnel ou contractuel liées aux services de l'UNOPS; et
- iv) Les obligations liées à des contrats de l'UNOPS en matière de personnel qui sont imputées sur le compte du Bureau.

9. Conformément à la pratique du PNUD, le montant initial de la réserve opérationnelle de l'UNOPS a été fixé à 20 % du budget administratif annuel, arrondi à la centaine de milliers de dollars la plus proche, soit 6,8 millions de dollars. Il a été financé par transfert des recettes non utilisées au cours des exercices précédents et ce niveau a été maintenu depuis.

10. Il est normal que la réserve opérationnelle de l'organisation mère ait servi de modèle initial pour constituer la réserve du Bureau. On ne saurait toutefois oublier que ce dernier est une entité opérationnelle autofinancée, qui est dépourvue de fonction normative et n'a aucune activité de financement. L'expérience et l'analyse montrant qu'il n'est pas du tout exposé aux mêmes types de risques que le PNUD, le Bureau en a conclu que la formule inspirée du Programme ne correspond pas au type et à l'ampleur des risques auxquels il est réellement exposé. En conséquence, il s'est efforcé, dans la mesure du possible, d'isoler et de quantifier chaque facteur de risque. Ces différents facteurs, présentés de manière détaillée en annexe, ont servi de base à l'élaboration d'une stratégie globale de gestion des risques et de constitution de réserves mieux adaptée.

B. Les risques et les mécanismes de gestion correspondants

Les différents types de risques

11. Les risques entraînent des conséquences financières directes ou indirectes qui, si rien n'est fait pour les prévoir et se prémunir, peuvent compromettre la viabilité de l'organisation ou porter atteinte aux intérêts des usagers. Ils ont pour origine différents types d'imprévus :

a) Les imprévus professionnels, dus à des erreurs, des omissions ou des fautes du personnel;

b) Les imprévus contractuels, liés aux accords ou contrats que l'organisation est tenue de respecter;

c) Les imprévus liés aux activités, tels que la baisse de la demande de services et l'impossibilité d'exécuter les projets dans les délais; et

d) Les cas de force majeure, comme les inondations, les tempêtes, les tremblements de terre, les troubles civils ou les guerres.

12. Dans l'ensemble, les risques courus et les responsabilités éventuelles sont plus nombreux qu'auparavant, en raison notamment de la concurrence de plus en plus forte sur le marché des services de développement, de la technicité toujours plus grande des projets, en particulier dans l'industrie et l'environnement, et du nombre croissant de litiges concernant les contrats et les pratiques en matière d'emploi.

Les conséquences financières des risques

13. La réalisation du risque entraîne des conséquences financières directes, telles que le remplacement des biens, le paiement d'indemnités et autres formes de dédommagement ou l'obligation de respecter les clauses des contrats de location et des accords de services.

14. Elle a aussi des conséquences financières indirectes, telles que les frais de justice; la fermeture définitive ou temporaire de bureaux ou leur transfert; la reconstitution de dossiers sous format électronique ou sur papier; la rémunération ou le licenciement des sureffectifs; ou encore l'augmentation inattendue des frais de fonctionnement.

15. L'UNOPS peut être amené à engager des dépenses considérables pour faire face aux risques survenus même s'il n'est pas juridiquement responsable. Par exemple, une entreprise sous-traitante qui a fait faillite et ne peut donc mener à bien un projet sera techniquement responsable des conséquences financières découlant de son incapacité de remplir ses obligations, mais si les ressources de cette entreprise n'étaient pas disponibles ou ne le devenaient qu'après une procédure judiciaire longue et coûteuse, le projet ou les usagers du Bureau en pâtiraient. Il en va de même en cas d'erreur, d'omission ou d'inexécution de la part d'un consultant, face auxquelles les moyens de coercition et de

recouvrement sont probablement encore plus limités. Bien qu'il ait et continuera d'avoir systématiquement recours aux mécanismes juridiques et institutionnels de protection dont il dispose, le Bureau souhaitera peut-être, dans certains cas, endosser seul les responsabilités ou les partager avec ses partenaires. Dans d'autres cas, le règlement rapide d'un différend pourra s'avérer moins coûteux qu'une procédure judiciaire, qui entraînerait des frais directs et indirects même si l'on s'attend à un jugement favorable. La réserve sert à la fois de mécanisme relais permettant de couvrir les dépenses en attendant l'issue de la procédure judiciaire, de source de financement en cas d'échec de la procédure ou encore de moyen d'éviter une procédure judiciaire qui pourrait aboutir à une décision favorable mais inapplicable.

Les mécanismes de gestion des risques

16. L'UNOPS utilise plusieurs types de mécanismes financiers et autres pour limiter les risques ou leurs effets, sa réserve opérationnelle servant de dispositif de sécurité et d'ultime moyen de recours :

a) La limitation des risques. La Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies prévoit l'immunité de juridiction et réduit le risque de poursuites judiciaires abusives ou injustifiées. Les Accords de base types en matière d'assistance du PNUD, qui s'appliquent à la plupart des projets pour lesquels l'UNOPS fournit des services, confèrent également une protection. En outre, la formation et la sensibilisation du personnel peuvent contribuer à réduire le nombre d'erreurs. C'est ainsi que le Bureau a mis au point, en collaboration avec un institut externe de formation, un cours complet et pratique sur les rudiments de la rédaction et de l'administration des contrats, auquel ont assisté plus de 100 membres de son personnel;

b) La gestion des risques. Une gestion rigoureuse permet de prévoir certains risques et de se prémunir contre eux. Il est ainsi possible de se protéger contre les risques dans le cadre des méthodes de gestion et des politiques budgétaires normales et, ce faisant, d'éviter les éventuelles surprises. Parmi les mécanismes utilisés, on citera le Modèle de gestion financière, qui a été présenté sous la cote DP/1995/60 et sert à synchroniser les dépenses administratives avec la prestation de services et les recettes, ainsi que le Plan d'action annuel de l'UNOPS;

c) Le transfert des risques. Certains risques peuvent être répercutés sur des tiers. Pour ce faire, il existe essentiellement deux mécanismes : l'achat de polices d'assurance et la cession d'obligations au moyen d'accords écrits et de contrats. Le premier mécanisme est plus sûr bien que plus coûteux, mais n'est pas toujours disponible. Quant aux accords et contrats, ils confèrent une protection extrêmement variable : les gouvernements, les organisations, les institutions, les entreprises et les particuliers souscrivent parfois des engagements que, par la suite, ils ne peuvent ou ne souhaitent plus honorer ou pour lesquels toute action coercitive coûterait trop cher, prendrait trop de temps, voire se révélerait impossible;

d) L'acceptation des risques. Les risques contre lesquels aucun des mécanismes décrits précédemment ne permet de se prémunir totalement doivent être assumés. On parle alors d'"auto-assurance" ou de "réserves", deux termes qui désignent en fait un seul et même dispositif consistant à créer une réserve, en dehors du budget administratif ordinaire, à partir d'actifs liquides dérivés des recettes de l'UNOPS, réserve dans laquelle il ne doit être normalement puisé que si surviennent les imprévus ayant justifié sa constitution. Les fonds de réserve jouent un rôle capital dans la gestion des risques, car ils représentent toujours l'ultime recours dont dispose le Bureau. Dans l'hypothèse où ces ressources se révéleraient insuffisantes pour liquider des dettes, il faudrait s'attendre à ce que les créanciers cherchent à faire valoir leurs droits auprès du PNUD, de l'ONU ou d'autres usagers du Bureau.

C. Le montant de la réserve – tableau récapitulatif

17. Le tableau résume les principaux éléments de la réserve opérationnelle qu'il est proposé de créer. On trouvera à l'annexe la description détaillée de chaque catégorie de risques encourus et l'exposé des raisons à la base des dispositions envisagées pour y faire face. Dans le tableau, le montant indicatif de la réserve en fin d'exercice a été calculé à partir des chiffres de l'exercice budgétaire de 1996.

18. Recommandation. La somme des différents éléments de la réserve s'élève, compte tenu des chiffres de 1996, à 17,45 millions de dollars, ce qui équivaut à un peu moins de 4 % du total des dépenses d'administration et d'exécution des projets engagées en 1996, soit 465,2 millions de dollars. Pour faciliter la gestion du fonds de réserve, l'UNOPS recommande que le montant de la réserve opérationnelle soit fixé à 4 % de la somme des dépenses inscrites au budget administratif et au budget des projets de l'exercice précédent.

19. On trouvera à l'annexe une explication détaillée des principes sur lesquels se fonde la présente recommandation. Il convient aussi de garder à l'esprit les deux points suivants :

a) La somme des dépenses d'administration et d'exécution des projets du Bureau pour 1997 devrait, selon les projections, dépasser 500 millions de dollars. Une réserve correspondant à 4 % du montant total des décaissements du Bureau pendant un exercice donné est loin d'être excessive pour un organisme de ce type, si l'on considère que les consultants recommandent à des organisations à but non lucratif comparables de constituer des réserves allant de 5 à 10 % des prévisions de mouvements annuels de trésorerie;

b) La précarité de la situation financière a entraîné la réduction ou le report de certaines dépenses administratives, en ce qui concerne notamment le personnel et les systèmes d'information. Les résultats s'étant améliorés depuis deux ans, la tendance est à une prudente reprise des dépenses nécessaires. Les restrictions budgétaires auront eu néanmoins pour effet immédiat d'accroître le montant des recettes non utilisées. Celles-ci constituent une source limitée de financement de la réserve, qui pourrait se tarir à mesure que les dépenses administratives retrouvent leur niveau normal ou si le Bureau connaît une baisse d'activité.

Les risques encourus par l'UNOPS : tableau récapitulatif

I. APERÇU DES ÉLÉMENTS QU'IL EST RECOMMANDÉ D'INCLURE DANS LA RÉSERVE OPÉRATIONNELLE DE L'UNOPS		
Type de risque	Base de calcul	Montant (dollars)
I. INSUFFISANCE DES RECETTES ET FLUCTUATIONS DES LIQUIDITÉS		
Fléchissement de l'activité	15 % du budget administratif annuel	4 900 000
Variabilité du portefeuille de projets		
Fluctuation des taux de recettes		
II. OBLIGATIONS DE CARACTERE PROFESSIONNEL OU CONTRACTUEL LIÉES AUX SERVICES DE L'UNOPS		
Obligations générales d'ordre professionnel et contractuel	1,5 % des dépenses engagées au titre des projets pendant l'exercice précédent	6 500 000
Biens	Provision pour imprévus	200 000
Systèmes d'information	Provision pour imprévus	250 000
Interruption de l'activité	Provision pour imprévus	500 000
Responsabilité civile	Provision pour imprévus	1 000 000
III. OBLIGATIONS LIÉES À DES CONTRATS DE L'UNOPS EN MATIÈRE DE PERSONNEL QUI SONT IMPUTÉES SUR LE COMPTE DU BUREAU		
Réduction des effectifs	Provision pour imprévus	3 000 000
Obligations au titre de l'appendice D	1 % des dépenses communes de personnel engagées pendant l'exercice précédent	200 000
Pratiques en matière d'emploi	Provision pour imprévus	1 000 000
MONTANT INDICATIF (pour la fin de l'exercice 1995)		17 550 000
COEFFICIENT DE RÉSERVE		
	<u>Dépenses engagées en 1996</u>	
	Dépenses administratives	32 200 000
	Dépenses au titre des projets	433 000 000
	TOTAL	465 200 000
	Coefficient de réserve :	
	17,55 millions de dollars /	
	465,2 millions de dollars =	3,77 %
	Arrondis à :	4 %
		soit 18,6 millions de dollars

D. La réserve : financement, prélèvement et établissement de rapports

20. Cela étant, il est proposé d'utiliser les recettes non réinvesties pour compléter le financement de la réserve. À la fin de 1996, les recettes non utilisées de l'UNOPS atteignaient un total de 10,8 millions de dollars. Verser cette somme dans la réserve permettrait d'en porter le montant – actuellement de 6,8 millions de dollars – à environ 17,6 millions de dollars. Le Bureau utilisera les recettes non utilisées des exercices à venir pour compléter le financement de la réserve de façon à atteindre le montant proposé. À moins de prélèvements massifs, il espère y parvenir avant la fin du présent exercice biennal.

21. L'article 8.3 du Règlement financier de l'UNOPS stipule que le Directeur exécutif doit rendre compte des prélèvements effectués sur la réserve opérationnelle au Conseil d'administration tous les ans dans le cadre des rapports financiers établis régulièrement par le Bureau. Cette procédure, qui s'ajoute à la surveillance qu'exerce en permanence le Comité de coordination de la gestion, permettra de garantir une utilisation et une gestion rationnelles de la réserve.

22. Le montant de la réserve dépend du volume global des activités, des dépenses administratives ainsi que des risques encourus. Le Directeur exécutif se chargera, compte tenu de ces facteurs, de faire rapport sur la réserve tous les deux ans, lors de la présentation du projet de budget biennal, et de formuler les recommandations qu'il jugera opportunes en la matière.

E. L'excédent de recettes

23. L'excédent de recettes est la part des recettes qui, en fin d'exercice, dépasse le montant nécessaire pour couvrir les dépenses engagées au titre du budget administratif de l'exercice en question et pour financer ou réapprovisionner la réserve opérationnelle.

24. Conscient du fait que ses recettes proviennent de ressources principalement destinées à aider les nations et les populations dans le besoin, l'UNOPS fait de son mieux pour atteindre, voire dépasser, les objectifs fixés par ses usagers de la manière la plus rentable possible. De là dépend essentiellement la valeur ajoutée qu'il s'efforce d'apporter lorsqu'il offre ses services. Le Bureau a pour unique souci de naviguer entre les deux écueils de la gestion que sont, d'un côté, le déficit et, de l'autre, l'excédent. Si l'un et l'autre danger sont réels, le déficit est le pire des deux.

25. L'UNOPS a mis au point et continue d'améliorer plusieurs outils qui lui permettent d'aligner ses recettes sur ses besoins financiers de base. Parmi ces outils, on citera le Modèle de gestion financière et le Plan d'action, évoqués plus haut, ainsi que les procédures rationalisées d'élaboration des budgets et des rapports, et les négociations menées régulièrement avec les usagers pour fixer le montant des honoraires. Le Bureau constate que ses coûts sont actuellement bien inférieurs à ceux d'autres organismes des Nations Unies et à ceux d'entités commerciales, et fera tout son possible pour qu'ils le restent.

26. Les mécanismes de planification, d'analyse et d'établissement des rapports que l'UNOPS s'efforce de mettre au point depuis 1994 créent un cadre transparent permettant de contrôler les résultats du Bureau sur tous les plans et de mettre notamment en évidence les insuffisances ou les excédents de recettes. Grâce à ces mécanismes, l'UNOPS, le Comité de coordination de la gestion et le Conseil d'administration pourront déceler et traiter tout problème nouveau concernant la situation financière du Bureau.

F. Suivi

27. Les mesures exposées ici sont censées assurer une protection suffisante à court terme à l'UNOPS, à ses usagers ainsi qu'au système des Nations Unies. On retiendra toutefois de la présente analyse que les risques encourus ne sont pas immuables, et qu'il faut donc les évaluer et les gérer en permanence. Sur ce point, le Bureau envisage de prendre deux mesures dans l'immédiat :

a) La Direction se chargera à l'avenir de tenir à jour et de superviser les documents et les informations relatifs aux risques encourus par le Bureau dans le cadre de l'élaboration du plan annuel d'action. Jusqu'à présent, ces informations étaient soit inaccessibles, soit dispersées dans toute l'organisation;

b) Alors que le présent rapport est en cours de rédaction, des discussions se déroulent avec les organismes des Nations Unies et avec d'autres institutions aux fins de régler les questions en matière d'assurance restées en suspens. Le Bureau communiquera des informations actualisées lors de la troisième session ordinaire, mais ne s'attend pas à ce que la teneur des recommandations formulées dans le présent rapport se trouve modifiée à l'issue de ces discussions.

IV. PROJET DE DÉCISION

28. Le Conseil d'administration souhaitera peut-être :

a) Prendre acte du rapport du Directeur exécutif du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (DP/1997/26);

b) Décider de fixer le montant de la réserve opérationnelle de l'UNOPS à 4 % de la somme des dépenses inscrites au budget administratif et au budget des projets de l'exercice précédent et d'utiliser les recettes non utilisées pour alimenter le compte de réserve jusqu'à ce que le montant fixé soit atteint;

c) Approuver le maintien de la réserve opérationnelle à un niveau égal au montant calculé chaque année suivant la formule proposée à l'alinéa précédent;

d) Prier le Directeur exécutif d'indiquer, dans un rapport qu'il établira tous les deux ans, si le montant fixé dans la présente décision est approprié;

e) Noter que le Directeur exécutif continuera de rendre compte tous les ans des recettes et des dépenses de l'UNOPS ainsi que des prélèvements effectués sur la réserve.

Annexe

GESTION DES RISQUES, RÉSERVES ET EXCÉDENTS DE RECETTES

1. On trouvera ci-après l'exposé des principes sur lesquels l'UNOPS se fonde pour analyser chacune des catégories de la réserve opérationnelle; un tableau résumant ces différentes catégories figure dans le corps du rapport.

2. Il convient de noter que le Bureau dispose d'une seule réserve opérationnelle pour faire face à différentes catégories d'imprévus. Aucun des montants fixés pour chacune de ces catégories ne suffirait si le pire arrivait dans cette catégorie, ni ne représente un plafond pour les prélèvements pouvant être effectués pour ce type d'imprévu. Si une stratégie de financement intégral avait été appliquée à chaque catégorie de risque, le montant total de la réserve aurait été bien supérieur à celui proposé ici. Au lieu de cela, le Bureau est parti du principe que les imprévus ne surviendraient pas tous en même temps. Aussi, un prélèvement supérieur au montant prévu pour l'une quelconque des catégories pourrait-il "déborder" sur les autres ressources de la réserve. Le réapprovisionnement annuel de la réserve doit permettre de reconstituer les sommes ainsi prélevées.

3. Dans la mesure du possible, l'UNOPS a fixé le montant de chaque catégorie en s'inspirant de précédents dans le système des Nations Unies ou dans des organisations similaires n'appartenant pas au système. Lorsqu'il n'y avait pas de précédent, il a évalué le coût de plusieurs scénarios et a ensuite fixé une provision pour imprévus devant normalement permettre de faire face aux éventualités. Étant donné les nombreuses incertitudes concernant la gravité et le degré de probabilité avec lesquels chaque catégorie d'imprévu peut se manifester, les montants proposés sont de simples estimations fondées à la fois sur l'analyse et sur le jugement des responsables.

I. INSUFFISANCE DES RECETTES ET FLUCTUATIONS DES LIQUIDITÉS

Insuffisance des recettes

4. Aux termes de l'article 8.3 du règlement financier, l'insuffisance des recettes et les fluctuations de liquidités sont des catégories distinctes de risques pour lesquelles la réserve peut être utilisée. Dans la pratique, ces deux notions ne se différencient guère aux yeux de l'UNOPS, si ce n'est par leur durée : toutes deux se traduisent par des recettes inférieures aux frais d'exploitation.

5. L'UNOPS est très vulnérable à cette catégorie d'imprévu : en général, il ne maîtrise pas directement les événements qui sont à l'origine d'une baisse des recettes et les mesures correctives ne sont pas nécessairement suivies d'effets immédiats.

6. Le Bureau contracte plusieurs types d'engagements prévisionnels – recrutement de personnel, contrats de location et accords de services – dans le cadre de son budget approuvé ou révisé. Son aptitude à honorer de tels engagements dépend des recettes qu'il parvient à dégager, lesquelles sont à leur tour fonction des services fournis. Toute variation importante ici risquerait

d'entraîner une baisse des recettes, laissant le Bureau dans l'incapacité de remplir ses obligations financières. Cette variation peut résulter :

a) D'un fléchissement de l'activité. Une baisse des activités réalisées au profit d'un des principaux usagers a des effets préjudiciables directs sur le volume des services et des recettes du Bureau. Elle peut s'expliquer notamment par le fait que l'utilisateur a opté pour d'autres formes de services d'appui aux projets ou qu'il connaît des difficultés financières. Si elle persiste et n'est pas compensée par des activités au profit d'un autre usager, elle pourrait amener le Bureau à réduire ses effectifs. Ce scénario semble peu probable. Si la situation évoluait néanmoins dans ce sens, il serait probablement trop tard à ce moment-là pour mettre en place un filet de sécurité financière permettant de faire face à une compression de personnel;

b) De la variabilité du portefeuille global de projets. L'UNOPS est une organisation dont les activités sont fonction de la demande : la composition globale de son portefeuille de projets varie considérablement d'une année sur l'autre, les différents services fournis rapportant différents taux de recettes. Le Bureau ne maîtrise nullement cette variabilité et doit donc être en mesure de se prémunir contre ses effets;

c) De la fluctuation des taux de recettes. Les taux de recettes sont périodiquement sujets à des fluctuations, de sorte que même si le volume des services fournis est stable, le montant des recettes correspondantes n'est pas entièrement prévisible. Cette question suscite un intérêt d'autant plus vif que le PNUD a instauré une nouvelle tarification des services administratifs et opérationnels, dont les effets restent à ce jour incertains.

7. À quelques exceptions près, de tels événements ne sont pas totalement imprévisibles. On peut donc en limiter les effets en recourant aux principaux mécanismes de gestion des risques que sont le Modèle de gestion financière et le Plan d'action. La planification et la surveillance ne sont toutefois pas des sciences exactes : si la valeur du portefeuille et les dépenses d'exécution des projets et d'administration font l'objet d'un contrôle mensuel, les recettes effectives pour l'exercice en cours ne sont définitivement connues qu'à la clôture des comptes, à savoir au premier trimestre de l'exercice suivant. En conséquence, même si certaines mesures correctives peuvent être prises en cours d'exercice, on ne procède généralement à un véritable ajustement budgétaire qu'une fois survenus les événements qui ont rendu celui-ci nécessaire. Aussi est-il tout à fait concevable d'engager des dépenses avant d'avoir dégagé les recettes qui permettront de les financer.

8. Conclusion. Bien que l'UNOPS ait mis en place des mécanismes de gestion offrant une large couverture contre ce type de risque, il serait imprudent de ne pas se prémunir contre une baisse inopinée des recettes. Le Bureau considère que l'adjonction, dans la réserve opérationnelle, d'une provision pour imprévus égale à 15 % du budget administratif annuel permettrait d'assurer une protection suffisante. Ce pourcentage correspond à la mise en réserve d'un montant équivalent à deux mois du budget administratif annuel, soit 16,7 %, arrondis à 15 %.

II. OBLIGATIONS DE CARACTÈRE PROFESSIONNEL OU CONTRACTUEL LIÉES AUX SERVICES DE L'UNOPS

9. De par la nature de ses activités, l'UNOPS établit chaque année des milliers de liens professionnels et contractuels avec des donateurs, des gouvernements, des entreprises, des organisations non gouvernementales, des organismes des Nations Unies, et des particuliers. La valeur de ces liens se chiffre à environ 500 millions de dollars par an. Toutes les parties consultées dans l'étude sur les risques, y compris le Bureau des affaires juridiques et le cabinet Kamerbeek/Gallagher, reconnaissent que les risques encourus dans ce domaine sont nombreux, complexes et difficiles à prévoir ou à quantifier.

10. Certains de ces risques sont spécifiques, et l'on peut prévoir des mécanismes de gestion tout aussi spécifiques pour y faire face. D'autres, plus nombreux, sont d'ordre plus général. On trouvera ci-après l'exposé des stratégies visant à gérer l'une et l'autre de ces catégories de risques.

Obligations générales d'ordre professionnel et contractuel

11. L'UNOPS gère et exécute toutes sortes de projets de développement. Certains de ces projets, tels que l'achat de matériel et de fournitures standard, sont relativement simples, tandis que d'autres, à savoir obtenir et superviser l'installation de matériel sur mesure pour des projets mis à exécution dans le cadre du Protocole de Montréal ou entreprendre des activités de déminage, sont complexes et potentiellement dangereux. Ayant examiné les procédures que l'UNOPS applique en matière de passation des marchés et les différents projets qu'il a exécutés, le Bureau des affaires juridiques a recensé un certain nombre d'obligations pouvant naître de telles activités. Selon lui, l'UNOPS peut, dans de nombreux cas, se protéger par le biais de clauses contractuelles et de polices d'assurance, mais il arrive aussi que l'obligation de verser des dommages et intérêts ne soit pas totalement exclue ou que les pertes encourues soient irrécupérables. Le Bureau des affaires juridiques évoque par ailleurs le risque de devoir régler certains différends par une procédure d'arbitrage en bonne et due forme, qui pourrait aboutir à une décision défavorable à l'UNOPS ou se révéler très coûteuse même en cas de victoire.

12. Les mécanismes permettant de gérer ces risques sont nombreux : la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et les Accords de base types en matière d'assistance prévoient l'immunité de juridiction et réduisent le risque de poursuites abusives ou injustifiées. L'UNOPS a pour sa part formé son personnel à éviter les écueils dans le domaine de la sous-traitance. D'un point de vue administratif, le Bureau, dans le cadre de sa réorganisation, a renforcé sa capacité de contrôle interne en instaurant cette fonction au sein de la nouvelle Division des finances, du contrôle et de l'administration. Il gère également deux comités dont le rôle est déterminant, à savoir le Comité d'examen des projets, chargé de sélectionner les projets nouveaux et révisés, et le Comité consultatif d'examen des achats, qui passe en revue les principales activités de sous-traitance et d'achats. Le Groupe du registre des consultants s'efforce actuellement de recueillir des informations sur la situation financière des grandes entreprises. Chaque fois que possible,

le Bureau transfère aussi les risques en souscrivant des assurances offrant une large couverture et en insérant des clauses de sauvegarde dans les contrats et les accords, que la Division des politiques et des marchés nouvellement créée se charge de tenir à jour et de superviser.

13. Malgré ces mesures de précaution, l'UNOPS reste exposé à des risques résiduels dans le domaine. D'après le cabinet Kamerbeek/Gallagher, s'il est vrai qu'aucun contentieux grave n'est survenu à ce jour, il faut toutefois présumer qu'en cas de litige les pertes seraient considérables. L'étude sur les risques montre que les erreurs et les omissions du personnel peuvent être à l'origine de tels contentieux. Il est possible de s'assurer contre ce risque à condition toutefois, comme le précise le cabinet Kamerbeek/Gallagher, de se documenter sur l'historique des contentieux et sur les risques actuellement encourus. L'UNOPS a commencé à constituer cette documentation de référence, mais il est à prévoir que la stratégie finalement mise en oeuvre combinerait assurances auprès de compagnies spécialisées et auto-assurance.

14. Conclusion. Afin de compléter et d'appuyer les autres mesures que le Bureau met en oeuvre pour faire face à ce type de risque, il faudrait inclure, dans la réserve opérationnelle une provision pour imprévus égale à 1,5 % des dépenses totales engagées au titre des projets pendant l'exercice précédent. Ce pourcentage a été déterminé avec l'aide du cabinet Kamerbeek/Gallagher, qui l'a jugé suffisant comme point de départ.

Obligations particulières d'ordre professionnel et contractuel

15. On trouvera ci-après la description des obligations particulières pour lesquelles l'UNOPS a pris ou recommande de prendre des mesures.

Transport de marchandises

16. L'UNOPS expédie et transporte toutes sortes de marchandises suivant des procédures administratives bien précises et étroitement contrôlées, qui sont conformes aux règles internationales fixées par la Chambre de commerce internationale (INCOTERMS). Ses expéditions sont généralement couvertes par une assurance générale sur facultés d'abonnement, moyennant une prime annuelle d'environ 600 000 dollars.

17. Conclusion. L'étude sur les risques conclut que les procédures administratives et les modalités de suivi peuvent encore être améliorées, mais que l'assurance souscrite répond aux besoins de l'UNOPS. Aucune autre mesure n'est nécessaire pour l'instant.

Biens

18. Le cabinet Kamerbeek/Gallagher a évalué à 6 millions de dollars les biens que l'UNOPS possède au siège de New York, non compris les biens détenus dans d'autres lieux. (Il s'agit de matériel de bureau et de meubles. L'UNOPS n'est pas propriétaire des locaux qu'il occupe ni d'autres biens immobiliers.) L'étude sur les risques fait apparaître que l'assurance générale sur les biens souscrite par l'ONU ne couvre pas les locaux de l'UNOPS.

19. Conclusion. L'UNOPS a entrepris des démarches en vue d'obtenir une assurance valeur à neuf permettant de couvrir tous les biens qu'il possède, de préférence dans le cadre de la police souscrite par l'ONU. Le coût de cette assurance sera inscrit dans le prochain budget révisé. En outre, l'adjonction, dans la réserve opérationnelle, d'une provision pour imprévus de 200 000 dollars permettrait au Bureau d'être suffisamment "auto-assuré" pour financer les franchises ou le remplacement d'objets non couverts par l'assurance sur les biens.

Systemes d'information

20. L'UNOPS dépend dans une grande mesure de ses systèmes d'information. L'étude sur les risques relève que le Bureau n'a prévu aucun plan précis de recouvrement en cas de sinistre et ne dispose d'aucun fonds pour récupérer ou reconstituer les données, transférer les opérations ailleurs, ou assumer les nombreuses autres dépenses qu'entraîne la panne ou l'endommagement d'un système.

21. Conclusion. L'UNOPS envisage d'élaborer un plan de recouvrement en cas de sinistre. En outre, l'adjonction, dans la réserve opérationnelle, d'une provision pour imprévus estimée à 250 000 dollars permettrait de prendre des mesures initiales en cas de problème dû aux systèmes d'information.

Interruption de l'activité

22. Le cabinet Kamerbeek/Gallagher fait observer que l'UNOPS ne bénéficie d'aucune protection permettant de supporter les coûts, directs et indirects, liés à une interruption de l'activité. Une telle interruption peut être due à une catastrophe naturelle (inondation, incendie), à des troubles civils ou à une action terroriste.

23. Conclusion. Il peut se révéler possible de s'assurer contre une interruption de l'activité, mais l'adjonction, dans la réserve opérationnelle, d'une provision pour imprévus estimée à 500 000 dollars permettrait de se prémunir, soit provisoirement soit durablement, contre un tel risque.

Responsabilité civile (pour dommages corporels et matériels non liés à l'utilisation d'un véhicule)

24. Le cabinet Kamerbeek/Gallagher constate que l'UNOPS n'est pas couvert par la réserve d'auto-assurance de l'ONU pour ce qui est des dommages corporels ou matériels causés à des tiers. Cette réserve, qui s'élève actuellement à 2,2 millions de dollars, est financée par les crédits qu'ouvre chaque année l'Assemblée générale, ainsi que par les intérêts qu'elle rapporte. Cette possibilité ne s'appliquant qu'au district administratif du Siège, les bureaux situés en dehors de New York ne seraient pas couverts même si l'UNOPS participait à ce plan. Aux termes des accords de siège et autres contrats de location qu'il a conclus, l'UNOPS doit être "auto-assuré", mais aucune provision n'a été constituée à cet effet. Comme pour les obligations découlant des pratiques en matière d'emploi, dont il est question plus loin, les frais de justice représentent généralement la plus grande partie des dépenses occasionnées par les actions en responsabilité.

25. Conclusion. L'UNOPS étudie la possibilité de participer au plan d'auto-assurance de l'ONU ou de recourir à d'autres mécanismes d'assurance. En attendant, l'adjonction dans la réserve opérationnelle d'une provision pour imprévus de 1 million de dollars permettrait au Bureau d'être auto-assuré contre les recours de tiers et les actions en responsabilité.

III. OBLIGATIONS LIÉES À DES CONTRATS DE L'UNOPS EN MATIÈRE DE PERSONNEL QUI SONT IMPUTÉES SUR LE COMPTE DU BUREAU

26. Depuis quelques années, toutes les catégories du personnel bénéficient d'une meilleure protection, en grande partie grâce à l'application de l'appendice D au Statut et au Règlement du personnel de l'ONU et grâce aux polices d'assurance correspondantes. Les risques concernant les postes inscrits au budget administratif sont néanmoins considérables, comme il est expliqué ci-après.

Réduction des effectifs

27. En 1996, les traitements et les dépenses communes de personnel s'élevaient à 19,7 millions de dollars, soit 61 % des dépenses administratives totales. Le tableau des effectifs tel qu'approuvé prévoit 244 postes : 91 administrateurs et 153 agents des services généraux. Au total, 133 fonctionnaires ont été recrutés par le PNUD et ont des contrats permanents. En cas de ralentissement prolongé de l'activité ou de baisse continue des recettes, l'UNOPS devrait commencer à licencier du personnel en assumant les frais correspondants.

28. Les principaux mécanismes limitant ce type de risque relèvent de la gestion. D'une part, l'UNOPS a de plus en plus souvent recours à des contrats non permanents, comme il sied à une organisation autofinancée. D'autre part, le Modèle de gestion financière et le Plan d'action permettent d'anticiper les changements imminents et de les éviter ou de s'y préparer.

29. Si une réduction des effectifs devenait nécessaire, l'UNOPS envisagerait, dans un premier temps, de ne pas renouveler certains contrats de durée déterminée et de demander au PNUD ou à d'autres organismes ayant fourni du personnel de réintégrer rapidement celui-ci dans leurs propres tableaux d'effectifs. Les dépenses que le Bureau aurait à supporter en cas de compression du personnel varieraient considérablement en fonction des facteurs suivants :

a) La rapidité avec laquelle le PNUD et les autres organismes sont en mesure de réintégrer le personnel qu'ils ont détaché auprès du Bureau;

b) La part des indemnités de licenciement éventuellement dues au personnel du PNUD que le Bureau prendrait à sa charge;

c) La rapidité avec laquelle il faudrait réduire le personnel et la durée pendant laquelle le Bureau pourrait être contraint de maintenir ses sureffectifs au lieu de procéder à des licenciements;

d) La durée restant à courir jusqu'à l'expiration de plusieurs types de contrats de durée déterminée, et l'éventuelle possibilité, dans la pratique, d'écourter ces contrats; et

e) Le montant des indemnités de licenciement qu'il faudrait éventuellement payer au personnel qui n'appartient pas au PNUD et a servi le Bureau pendant très longtemps.

30. Conclusion. La réserve opérationnelle devrait comprendre une provision de 3 millions de dollars pour réduction d'effectifs. Cette estimation part du principe que des traitements ou des indemnités seraient versés à 15 % tout au plus du personnel inscrit au budget administratif pendant un exercice.

Obligations au titre de l'appendice D

31. L'appendice D au Statut et au Règlement du personnel de l'ONU définit la nature et le juste montant des prestations dues en cas de décès ou d'invalidité. Alors que plusieurs types d'assurances permettent de financer le paiement desdites prestations au personnel hors siège pouvant prétendre à indemnisation, l'étude sur les risques révèle l'absence de dispositions similaires pour le personnel inscrit au budget administratif. Là encore, un fonds "d'auto-assurance" est censé protéger contre ce risque – mais pour l'instant un tel fonds n'existe pas. L'UNOPS ne participe pas au fonds de réserve que l'ONU a constitué spécialement à cet effet.

32. Conclusion. La réserve opérationnelle devrait comprendre une provision pour imprévus égale à 1 % des dépenses communes de personnel engagées pendant l'exercice précédent pour faire face aux demandes d'indemnisation présentées au titre de l'appendice D. Ce pourcentage s'inspire de celui que l'ONU applique avec succès pour calculer le montant de sa réserve au titre de l'appendice D. L'ampleur et la nature des risques encourus étant différentes, l'UNOPS examinera soigneusement les demandes d'indemnisation présentées au titre de l'appendice D pour s'assurer que le pourcentage fixé est approprié.

Pratiques en matière d'emploi

33. Le cabinet Kamerbeek/Gallagher a appelé l'attention de l'UNOPS sur les obligations pouvant découler des pratiques en matière d'emploi, en ce qui concerne plus particulièrement le recrutement, l'égalité des chances, la discrimination, le harcèlement sexuel et l'examen du comportement professionnel. On ignore dans quelle mesure les organismes des Nations Unies sont exposés aux risques de réclamations dans ce domaine même si des actions de ce type ont été récemment engagées, entraînant des conséquences financières pour l'Organisation. Le cabinet Kamerbeek/Gallagher souligne que les frais de défense représentent généralement la plus grande partie des dépenses engagées dans ce type d'actions.

34. Conclusion. Conformément aux recommandations du cabinet Kamerbeek/Gallagher, l'UNOPS envisage d'obtenir de plus amples informations sur l'ampleur de ce type de risque et sur les éventuels frais d'assurance. L'adjonction, dans la réserve opérationnelle, d'une provision pour imprévus estimée à 1 million de dollars permettrait de se prémunir contre les demandes de compensation liées à des pratiques en matière d'emploi.
