

---

**Session annuelle de 2023**

5-9 juin 2023, New York

Point 15 de l'ordre du jour provisoire

**Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets**

## **Modèle de recouvrement des coûts et actif net du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets**

### **I. Résumé**

1. Dans sa décision 2023/4, le Conseil d'administration a demandé à l'UNOPS de présenter, avant la session annuelle de 2023, un exposé informel sur les ajustements apportés à son modèle de recouvrement des coûts. Le présent document est un complément à cet exposé, tenant compte de l'engagement de l'UNOPS à ne générer aucun revenu net et du fait que son approche en matière de recouvrement des coûts a été alignée sur les normes applicables des Nations Unies, en particulier l'approche harmonisée du recouvrement des coûts approuvée en 2022 par le Réseau Finances et budget du Comité de haut niveau sur la gestion du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination.

2. Le Conseil d'administration a en outre noté qu'il prendra une décision à sa session annuelle de 2023 sur la répartition entre les entités contributrices des réserves excédentaires accumulées après le 31 décembre 2021<sup>1</sup>. Le présent document donne une vue d'ensemble des principaux éléments qui composent l'actif net de l'UNOPS et contribuent à celui-ci, y compris les réserves de l'organisation et tout excédent de celles-ci, ainsi qu'un aperçu des dernières mises à jour concernant l'actif net dans son ensemble<sup>2</sup>.

3. L'UNOPS est sous la direction du Conseil d'administration et de ses décisions en ce qui concerne ses réserves, notamment les décisions 2021/21, 2022/5, 2022/13, 2022/21, 2022/24 et 2023/4. L'UNOPS est déterminé à distribuer aux entités contributrices ses réserves excédentaires de manière régulière, notamment en menant à bien en priorité le processus en cours portant sur l'excédent accumulé avant le 31 décembre 2021.

4. Sur la base du présent document, le Conseil d'administration est invité à prendre en considération deux propositions en vue de l'adoption, lors de la session annuelle de 2023, de décisions concernant la gestion des réserves excédentaires accumulées depuis le 31 décembre 2021. Le Conseil d'administration souhaitera peut-être :

- (a) Décider que l'UNOPS présentera au Conseil d'administration, à la fin de la **période de quatre ans couverte par son plan stratégique**, l'état de ses réserves excédentaires en vue de la prise d'une décision concernant leur restitution. Pendant cette période, l'UNOPS aurait pour l'objectif de limiter tout excédent ou déficit dans

---

<sup>1</sup> Voir également le point 15 du document « Ordre du jour, ordre du jour annoté, liste des documents et plan de travail provisoires » (DP/2023/L.2).

<sup>2</sup> Un rapport a été présenté au Conseil d'administration au sujet de l'actif net de l'UNOPS en amont de la session annuelle de 2020 (DP/OPS/2020/CRP.1).

ses réserves. L'état de l'excédent ou du déficit des réserves ferait l'objet d'un compte rendu annuel au Conseil d'administration.

(b) Prendre note des **fonds engagés au titre des réserves de l'Initiative S3i**<sup>3</sup>, en vue d'abolir ces réserves lors de la deuxième session ordinaire de 2023, après que le Comité des commissaires aux comptes des Nations Unies aura confirmé que la valeur totale des investissements liés à l'Initiative S3i est nulle une fois que les soldes précédemment conservés auront été comptabilisés en tant que dotations aux provisions et dépréciations<sup>4</sup>. À la suite de l'abolition des réserves de l'Initiative S3i, les fonds précédemment engagés seraient transférés dans les réserves opérationnelles<sup>5</sup>, tout en tenant compte de la nécessité de respecter au préalable toutes les obligations réglementaires relatives à l'actif net de l'UNOPS.

5. Le Conseil d'administration devrait tenir compte du fait que dans les prévisions budgétaires de l'UNOPS pour 2024-2025, qui lui seront présentées pour examen à la deuxième session ordinaire de 2023, l'UNOPS proposera une approche intégrée du recouvrement de ses coûts et de la gestion de ses réserves. Cette approche consistera notamment à établir un lien entre, d'une part, le calcul des frais de gestion et, d'autre part, les coûts indirects prévus ainsi que le total des coûts directs estimés pour la période concernée, tout en évitant l'accumulation de réserves excédentaires.

## II. **Modèle opérationnel de l'UNOPS et recouvrement des coûts indirects**

*Le modèle opérationnel axé sur la demande et ses implications financières*

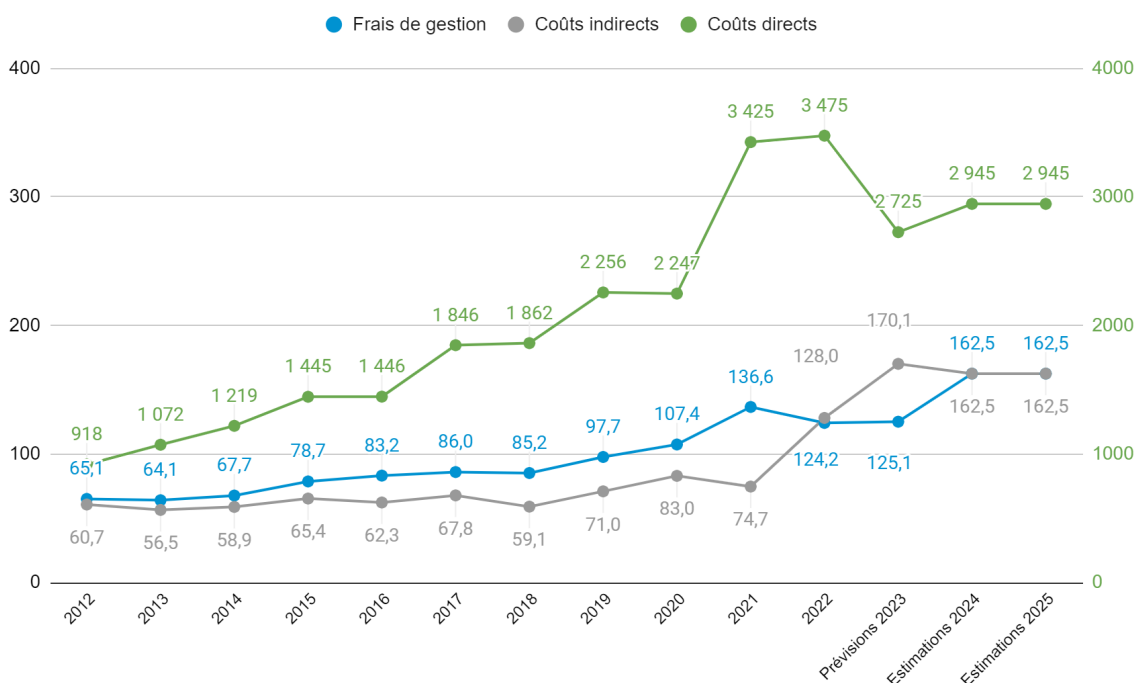
6. En tant qu'organisme entièrement financé par des « frais de service », l'UNOPS doit recouvrer l'ensemble de ses coûts indirects au moyen des frais de gestion facturés pour la mise en œuvre de projets, à savoir un pourcentage de ses coûts directs. L'organisation ne reçoit pas de contributions statutaires, et ne reçoit des contributions volontaires qu'à titre exceptionnel. Le financement de l'UNOPS repose donc entièrement sur la demande pour ses services et sur les coûts directs occasionnés.

---

<sup>3</sup> Initiative d'investissements responsables dans les domaines des infrastructures et de l'innovation (Initiative S3i)

<sup>4</sup> L'UNOPS note que la décision 2022/13 du Conseil d'administration définit des mesures temporaires concernant les réserves de l'UNOPS, d'où la nécessité d'officialiser l'abolition des réserves de l'Initiative S3i lors de la deuxième session ordinaire.

<sup>5</sup> Conformément à la décision 2022/13 du Conseil d'administration.

**Figure 1 : Frais de gestion, coûts indirects et coûts directs (millions de dollars)<sup>6</sup>**

Source : rapports financiers de l'UNOPS et états financiers vérifiés de 2012 à 2021, et résultats préliminaires de 2022. Les coûts indirects en 2023 incluent l'enveloppe du plan d'intervention complet.

7. Le lien entre les charges liées aux projets et le montant des frais de gestion facturés par l'UNOPS est illustré dans la figure 1 ci-dessus. Celle-ci montre qu'au cours des dernières années, les coûts directs de l'UNOPS ont augmenté, ce qui a entraîné un accroissement des frais de gestion, sans toutefois s'accompagner d'une hausse correspondante des coûts indirects. Au fil du temps, cette situation a contribué à l'accumulation de réserves. La figure 1 révèle également le financement insuffisant de l'organisation par rapport à l'augmentation des coûts directs associés aux services fournis, comme documenté dans les examens externes indépendants menés par la société de conseil KPMG.

8. L'UNOPS a mis en œuvre des mesures pour s'assurer qu'un tel écart entre les frais de gestion facturés et les coûts indirects occasionnés ne se reproduise pas. Avant tout, nombre des mesures recommandées à l'issue des examens externes indépendants de KPMG ainsi que par le Comité des commissaires aux comptes des Nations Unies requièrent un investissement dans les principales fonctions de l'UNOPS. Bien que ces investissements fassent augmenter les coûts indirects de l'organisation, ils permettent d'assurer une supervision et des contrôles adéquats compte tenu du niveau des charges liées aux projets.

9. Une autre mesure porte sur l'approche employée par l'UNOPS pour fixer les frais de gestion facturés pour ses services. En août 2022, l'organisation a modifié ses politiques en vue de cesser l'application d'une majoration pour risque aux nouveaux accords. L'UNOPS a ensuite mis à jour sa méthode de calcul des frais de gestion afin de tenir compte des derniers résultats financiers, à savoir le total des charges afférentes aux projets et les coûts indirects

<sup>6</sup> Les « frais de gestion » correspondent au revenu total pour la période concernée, appelé « total des produits pour la période » dans l'état financier V, les « coûts indirects » correspondent au « total des ressources utilisées » dans l'état financier V, et les « coûts directs » correspondent au « total des charges afférentes à l'exécution de projets » dans les rapports financiers (voir les rapports financiers de l'UNOPS et les états financiers vérifiés).

pour les années 2021 et 2022. Ce changement a réduit de manière significative le montant moyen des frais de gestion appliqués dans le cadre de nouveaux accords. Enfin, l'UNOPS modifie actuellement son processus pour fixer les frais de gestion, afin de l'aligner sur son budget biennal, tourné vers l'avenir, plutôt que de se référer aux chiffres passés. Ce processus sera mis en œuvre pour la première fois dans les prévisions budgétaires de l'UNOPS pour 2024-2025. Une proposition sera également soumise au Conseil d'administration concernant la méthode appropriée de calcul des frais de gestion, directement liée aux coûts directs et indirects estimés pour cette période de deux ans.

10. Pour 2022, le ratio entre les coûts indirects et les charges liées aux projets est de 3,8 pour cent. Ce ratio va augmenter pour atteindre un niveau moyen de 5,5 pour cent en 2024-2025, du fait de l'augmentation des coûts indirects décrite au paragraphe 8 ci-dessus. De plus, compte tenu de l'approche de l'UNOPS en matière de recouvrement des coûts, les coûts indirects pour chaque dollar de charges liées aux projets (coûts directs) ne seront pas toujours identiques. L'UNOPS continuera à fixer ses frais de gestion en fonction de la nature du projet.

#### *L'approche de l'UNOPS en matière de recouvrement des coûts*

11. L'approche du recouvrement des coûts de l'UNOPS repose sur des principes de tarification adaptée aux activités concernées. Ces principes, considérés comme les meilleures pratiques dans le secteur, assurent une répartition équitable des coûts indirects de l'UNOPS entre ses partenaires. L'UNOPS répond aux exigences présentées dans l'examen quadriennal complet et l'organisation s'est alignée sur l'approche harmonisée du recouvrement des coûts approuvée en 2022 par le Réseau Finances et budget du Comité de haut niveau sur la gestion du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination<sup>7</sup>. En janvier 2023, l'UNOPS a échangé avec des contrôleurs et contrôleuses des Nations Unies au sujet de son approche du recouvrement des coûts, et a reçu des commentaires positifs sur sa méthodologie.

12. Les principes de base qui régissent le calcul des frais de gestion de l'UNOPS sont la taille du projet, son degré de complexité et le niveau de risque qui y est associé. En fonction des spécifications de chaque projet à mettre en œuvre pour le compte d'un partenaire, l'UNOPS prend en compte ces trois facteurs dans un algorithme qui calcule les frais de gestion à appliquer. Le point de départ pour établir la méthode de calcul est le taux moyen de recouvrement des coûts, à savoir le montant global des frais de gestion nécessaires pour couvrir les coûts indirects sur la période concernée. Partant de ce besoin, l'UNOPS applique une échelle variable afin de faire en sorte que des frais plus faibles soient appliqués aux projets de plus grande ampleur. Cette approche est centrale pour l'UNOPS, car elle évite les subventions croisées de partenaires finançant des projets d'envergure à des partenaires finançant des activités à plus petite échelle. Dans le même temps, l'UNOPS fait en sorte que des frais de gestion plus élevés soient appliqués aux projets plus complexes. Comme indiqué dans le paragraphe 9 ci-dessus, le niveau de risque n'est actuellement pas un facteur activement pris en compte pour calculer les frais de gestion.

### **III. Actif net de l'UNOPS**

#### *Composition de l'actif net de l'UNOPS*

13. L'actif net de l'UNOPS représente le solde entre l'actif et le passif de l'organisation, qui témoigne de sa situation financière à la fin de l'exercice concerné. Un actif net positif indique que l'UNOPS, au moment de l'établissement du rapport, dispose d'un actif suffisant pour compenser son passif. L'actif net est composé de deux parties : (a) les réserves de l'UNOPS et (b) les variations des éléments correspondant aux exigences des Normes comptables internationales pour le secteur public (normes IPSAS).

<sup>7</sup> Rapport de la réunion du Réseau Finances et budget de mai 2022, point VIII.

14. En 2022, conformément à la décision 2022/13 du Conseil d'administration, l'UNOPS a transféré dans ses réserves opérationnelles tout solde non engagé dans des projets provenant des réserves pour la croissance et l'innovation, des excédents accumulés et des réserves de l'Initiative S3i. Par conséquent, les réserves de l'UNOPS sont désormais composées des éléments ci-après.

- (a) *Réserves opérationnelles* : dans sa décision 2021/21, le Conseil d'administration a établi un nouveau montant minimum requis pour les réserves, afin de garantir la viabilité et l'intégrité financières de l'UNOPS. Le niveau de ces réserves est déterminé selon une formule qui reflète le niveau de risque financier auquel l'UNOPS est exposé, principalement en fonction du volume des différents types de services fournis par l'organisation.
- (b) *Fonds engagés au titre de l'Initiative S3i* : dans sa décision 2022/5, le Conseil d'administration a approuvé la création de réserves pour l'Initiative S3i à hauteur de 105 millions de dollars. Conformément à la décision 2022/13, l'UNOPS conserve actuellement dans ces réserves un montant de 63 millions de dollars, qui correspond aux fonds engagés dans le cadre des investissements de l'Initiative S3i<sup>8</sup>.
- (c) *Réserves opérationnelles au-delà du montant minimum* : tout montant en sus des deux éléments précédents est considéré comme faisant partie des réserves excédentaires. Il est proposé que celles-ci soient restituées à la fin de la période couverte par chaque plan stratégique.

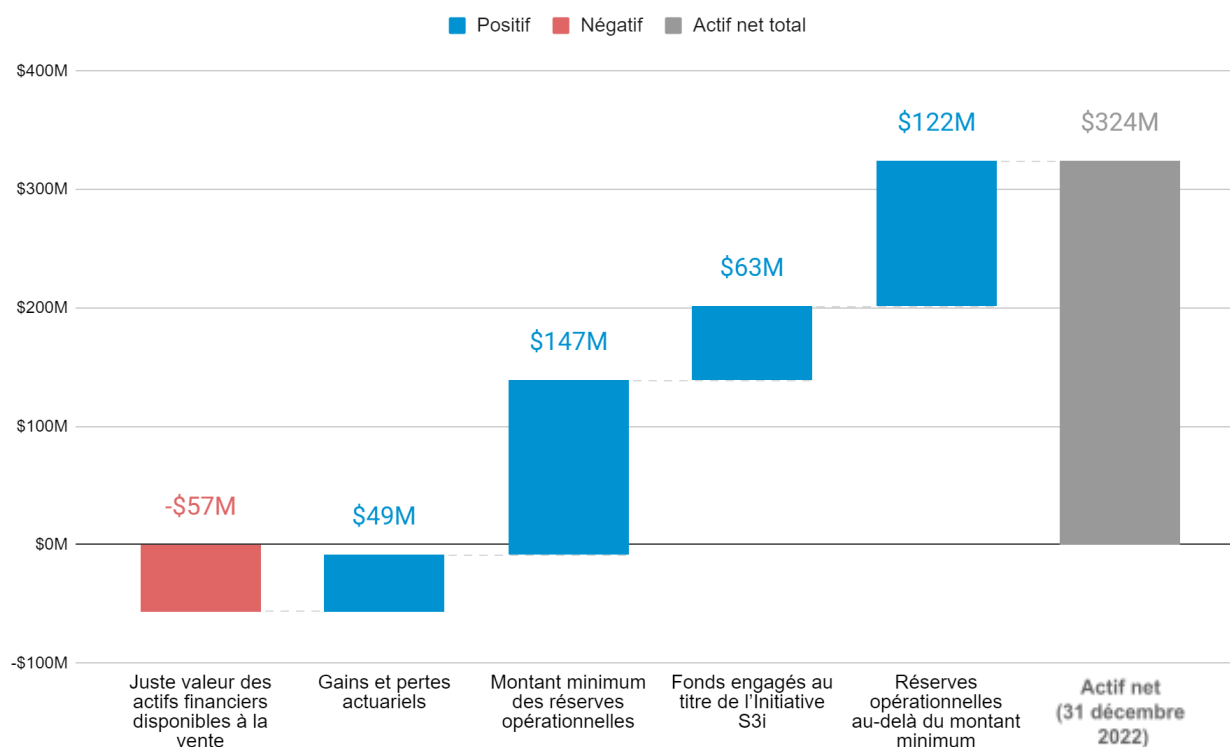
15. L'autre partie de l'actif net de l'UNOPS correspond aux exigences liées aux normes IPSAS : les *gains et pertes actuariels* associés aux avantages postérieurs à l'emploi et la *juste valeur des actifs financiers disponibles à la vente* concernant les investissements financiers.

16. L'UNOPS comptabilise ces deux éléments dans ses états financiers depuis l'introduction des normes IPSAS en 2012. Toute augmentation ou diminution de ces éléments aura, toutes choses égales par ailleurs, une influence sur la valeur totale de l'actif net de l'UNOPS. En termes pratiques, cela signifie qu'une diminution nette des éléments correspondant aux exigences des normes IPSAS entraîne une réduction du montant des réserves opérationnelles.

17. La somme de tous ces éléments compose l'actif net de l'UNOPS, tel qu'illustré dans la figure 2, sur la base des états financiers préliminaires de 2022.

---

<sup>8</sup> Voir le paragraphe 4(b) concernant la nécessité d'abolir officiellement les réserves de l'Initiative S3i.

**Figure 2 : Actif net de l'UNOPS au 31 décembre 2022 (chiffres préliminaires)**

*Remarque :* en reconnaissance de la décision 2022/13 du Conseil d'administration, le montant minimum des réserves opérationnelles et le montant des réserves opérationnelles en sus du minimum sont indiqués séparément à des fins d'illustration.

#### *Réserves de l'Initiative S3i*

18. En 2019, l'UNOPS a créé des réserves pour la croissance et l'innovation. Ces réserves servaient, entre autres choses, à financer les activités relevant de l'Initiative S3i. La valeur de ces réserves était fixée à 50 pour cent de l'excédent des réserves opérationnelles. À la fin de l'année 2021, 63 millions de dollars avaient été alloués par l'UNOPS à des projets relevant de l'Initiative S3i.

19. Dans sa décision 2022/5, le Conseil d'administration a fixé le niveau des réserves de l'Initiative S3i à 105 millions de dollars. En vertu de la décision 2022/13 prise par le Conseil d'administration, les fonds non engagés de ces réserves ont été transférés dans les réserves opérationnelles de l'UNOPS. En résultat, l'UNOPS maintient actuellement un solde de 63 millions de dollars dans les réserves de l'Initiative S3i, ce qui correspond aux fonds déjà engagés dans le cadre de projets de l'Initiative S3i<sup>9</sup>.

20. **Proposition :** le Conseil d'administration souhaitera peut-être prendre note des fonds engagés au titre des réserves de l'Initiative S3i, en vue d'abolir ces réserves lors de la deuxième session ordinaire de 2023, après que le Comité des commissaires aux comptes des Nations Unies aura confirmé que la valeur totale des investissements liés à l'Initiative S3i inscrits dans les livres de l'UNOPS est nulle une fois que les soldes précédemment conservés

<sup>9</sup> Décisions 2022/5 et 2022/13 du Conseil d'administration.

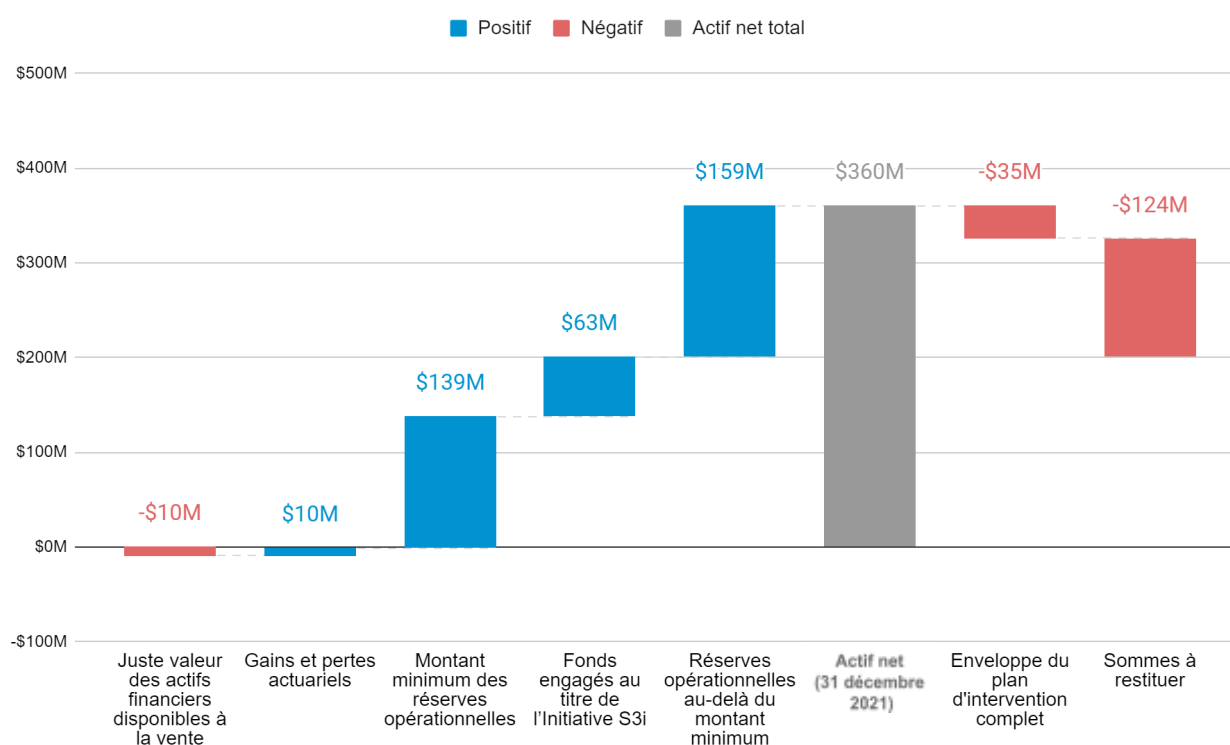
auront été comptabilisés en tant que dotations aux provisions et dépréciations. Les fonds précédemment engagés devraient être transférés aux réserves opérationnelles, tout en notant la nécessité de répondre au préalable aux exigences réglementaires relatives à l'actif net de l'UNOPS.

*Explication sur la restitution des réserves aux entités contributrices*

21. Le Conseil d'administration, dans sa décision 2023/4, a défini les réserves excédentaires comme le « total des réserves accumulées duquel est retranché le montant minimum requis dans les réserves opérationnelles », comme établi dans sa décision 2021/21. Le Conseil d'administration a demandé à l'UNOPS de distribuer entre les entités contributrices ses réserves excédentaires accumulées au 31 décembre 2021, desquelles sont retranchés 35,4 millions de dollars.

22. Conformément à ces instructions et compte tenu des décisions 2022/5 et 2022/13 du Conseil d'administration, l'UNOPS a calculé que, selon ses états financiers au 31 décembre 2021, ses réserves excédentaires se chiffraient à 123,8 millions de dollars (voir la figure 3 ci-dessous).

**Figure 3 : Calcul des réserves excédentaires à restituer aux entités contributrices**

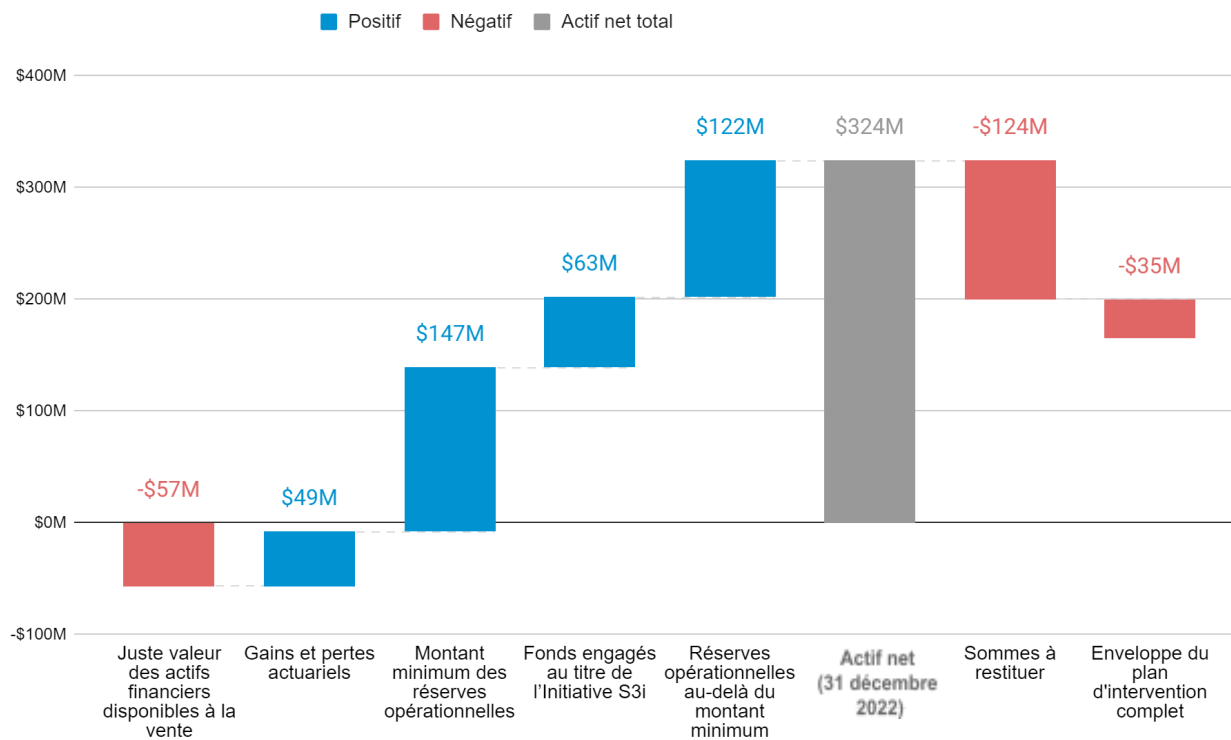


*Remarque :* en reconnaissance de la décision 2022/13 du Conseil d'administration, le montant minimum des réserves opérationnelles et le montant des réserves opérationnelles en sus du minimum sont indiqués séparément à des fins d'illustration.

23. La représentation préliminaire dans une même figure de l'actif net de l'UNOPS au 31 décembre 2022 et du calcul des réserves excédentaires fondé sur les états financiers de 2021 illustre l'incidence probable de la restitution des sommes excédentaires aux entités

contributrices sur l'actif net, en particulier sur les réserves opérationnelles. La restitution de 124 millions de dollars représente un montant légèrement supérieur à celui des réserves opérationnelles en sus du montant minimum. Cet écart augmente lorsque l'enveloppe du plan d'intervention complet est prise en compte (voir la figure 4).

**Figure 4 : Modélisation de la mise en œuvre de la décision 2023/4 du Conseil d'administration, sur la base de l'actif net de l'UNOPS au 31 décembre 2022 (chiffres préliminaires)**



24. L'UNOPS a commencé un premier processus de restitution de réserves excédentaires à une entité contributrice en avril 2023. Les enseignements tirés de ce processus pourraient influencer les décisions concernant de futures restitutions :

- Bien que les partenaires que l'UNOPS a approchés jusqu'à présent à cet effet y soient très favorables, il s'agit pour la plupart d'une situation exceptionnelle qui nécessite du temps et des ressources supplémentaires.
- Un certain nombre de partenaires ont collaboré avec l'UNOPS dans le cadre d'un processus de rapprochement détaillé visant à vérifier et à comparer les registres.
- Ce fardeau administratif crée des difficultés dans les relations avec les partenaires.
- Les fonds combinés sont un défi pour l'UNOPS comme pour ses partenaires.
- Étant donné que les lignes budgétaires des partenaires sont parfois arrivées à expiration, les sommes restituées à des partenaires gouvernementaux ne peuvent



pas toujours être réinjectées dans le secteur du développement et doivent être rendues à des autorités différentes.

#### IV. Processus de gestion des réserves opérationnelles excédentaires

*Considérations relatives aux réserves excédentaires accumulées après le 31 décembre 2021*

25. Compte tenu de la volatilité du modèle opérationnel de l'UNOPS, axé sur la demande, l'objectif d'atteindre un revenu net nul sur une base annuelle est un défi. En conjonction avec les fluctuations des produits financiers nets ou charges financières nettes, qui peuvent entraîner des augmentations ou réductions de l'actif net selon les années, une approche annuelle pour la distribution des réserves excédentaires constituerait une base sous-optimale pour la mise à jour du modèle de recouvrement des coûts de l'UNOPS. Les frais pourraient augmenter ou diminuer d'une année à l'autre en raison de fluctuations de la demande de services de la part des partenaires, ce qui entraînerait des conditions moins prévisibles pour les partenaires et des coûts transactionnels accrus pour l'organisation.

26. L'UNOPS a examiné l'approche adoptée par d'autres entités des Nations Unies concernant leur cycle de financement. D'autres fonds et programmes qui relèvent du Conseil d'administration ont aligné leur cycle de financement sur les périodes couvertes par leurs plans stratégiques, et présentent désormais des propositions budgétaires intégrées portant sur la même durée. Bien que l'UNOPS, compte tenu des incertitudes concernant ses flux de trésorerie, recommande le maintien de son cycle budgétaire biennal, il serait bénéfique d'aligner le processus de restitution des réserves excédentaires sur la période de planification stratégique.

27. Selon la proposition ci-après, l'UNOPS reporterait ses réserves excédentaires d'une année à l'autre au sein d'une même période de planification stratégique. Deux mesures devraient être prises pour éviter ou réduire l'accumulation de réserves excédentaires :

- (a) *La réduction des frais de gestion*, car le solde des réserves excédentaires à la fin de la première période de deux ans au sein de la période couverte par un plan stratégique serait utilisé pour réduire le besoin de revenus pour les deux années suivantes. Cela permettrait de réduire les frais appliqués aux nouveaux engagements et de faire en sorte que davantage de fonds soient disponibles pour la mise en œuvre de projets.
- (b) *L'affectation de ressources à l'amélioration des capacités organisationnelles*, en reportant le solde d'un cycle budgétaire annuel à l'autre pour permettre à l'UNOPS de faire évoluer sa structure institutionnelle conformément au besoin de développer et de gérer son portefeuille de projets au niveau mondial, en tenant compte des exigences de ses partenaires et des technologies disponibles.

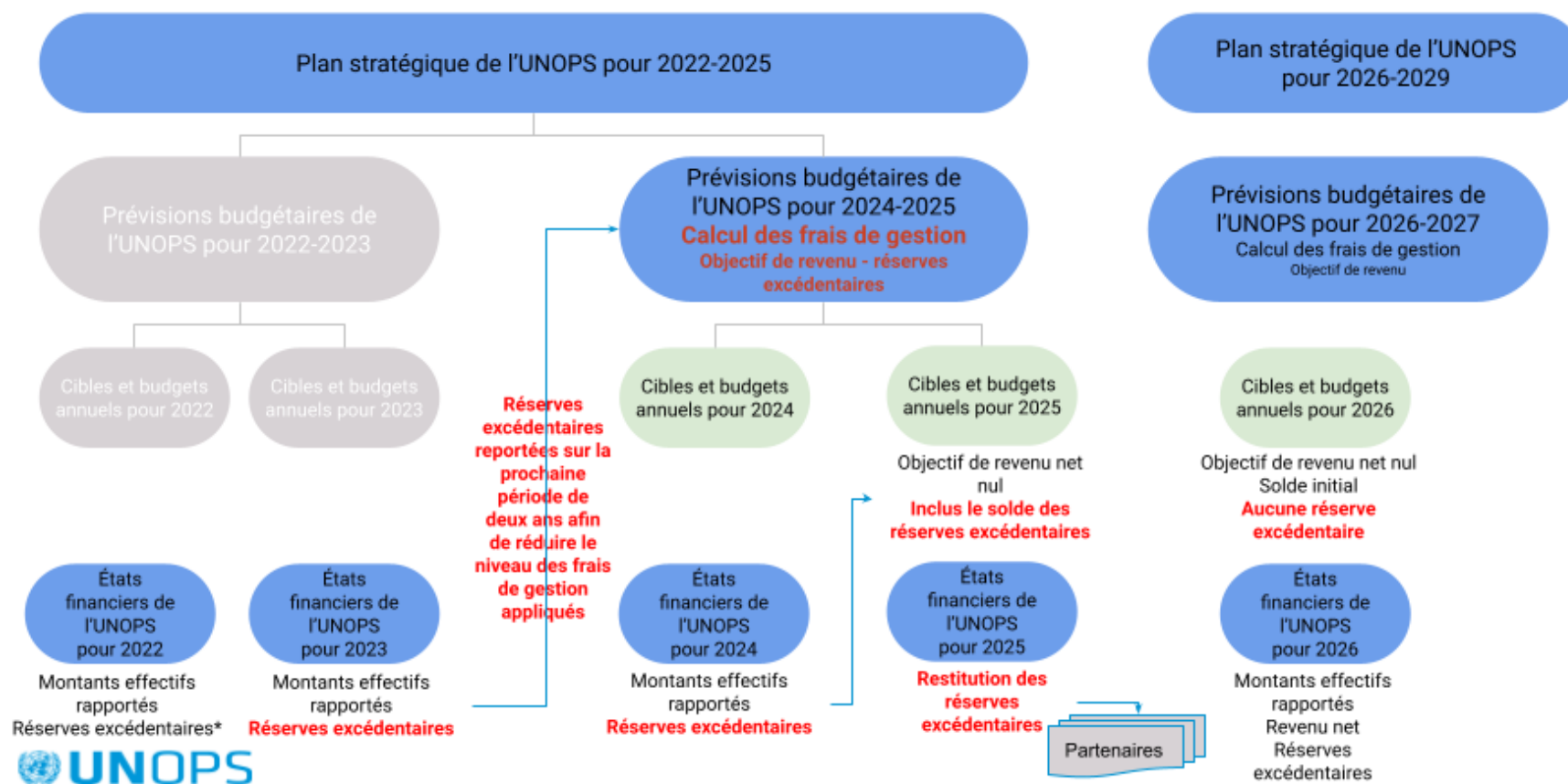
28. **Proposition** (illustrée dans l'annexe I) : en vue de respecter le principe de non-accumulation de réserves excédentaires, d'appliquer les changements apportés à son approche de recouvrement des coûts et de s'adapter aux fluctuations des produits financiers nets ou charges financières nettes, l'UNOPS propose que la distribution des réserves excédentaires soit envisagée dans le contexte de la période couverte par chaque plan stratégique et que toute décision concernant leur restitution soit prise par le Conseil d'administration à la fin de cette période.

29. Dans ce document, l'UNOPS a présenté d'importants éléments que le Conseil d'administration est invité à prendre en considération en vue de l'adoption de décisions, lors de sa session annuelle de 2023, sur la gestion des réserves excédentaires accumulées depuis le 31 décembre 2021. L'UNOPS est déterminé à distribuer aux entités contributrices ses réserves excédentaires de manière régulière, et recommande d'envisager les réserves excédentaires dans le contexte de la période couverte par chaque plan stratégique ainsi que de prendre note des

fonds engagés au titre de l'Initiative S3i, en vue d'abolir ces réserves lors de la deuxième session ordinaire de 2023.

---

## V. Annexe I : processus suggéré pour la gestion des réserves excédentaires



\* En 2022, cet élément figurera en tant que « autres réserves opérationnelles » dans l'actif net de l'UNOPS.