



**Conseil d'administration
de l'Entité des Nations Unies
pour l'égalité des sexes
et l'autonomisation
des femmes**

Distr. générale
14 septembre 2012
Français
Original : anglais

Seconde session ordinaire de 2012

28-30 novembre 2012

Questions financières, budgétaires et administratives

**Méthode proposée pour le calcul du montant
de la réserve opérationnelle de l'Entité
des Nations Unies pour l'égalité des sexes
et l'autonomisation des femmes**

Résumé

Le présent rapport expose dans ses grandes lignes la méthode proposée pour le calcul du montant de la réserve opérationnelle prévue à l'article 19.2, alinéa a), du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes).

Le Conseil d'administration est invité à examiner et approuver la méthode proposée, ainsi que les propositions concernant la constitution d'une réserve pour les locaux des bureaux extérieurs.



I. Introduction

1. L'article 19.2 du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) dispose que :

« [sont créés :]

a) Une réserve opérationnelle, destinée à garantir la viabilité et l'intégrité financières de l'Entité. Intégralement provisionnée, elle est placée en avoirs liquides irrévocables et réalisables rapidement. Elle sert exclusivement à contrebalancer ou à couvrir les éléments suivants :

- i) Fluctuations à la baisse des produits, ou manque à recevoir;
- ii) Irrégularité des flux de trésorerie;
- iii) Augmentation des coûts réels par rapport aux coûts prévus, ou fluctuations dans l'exécution;
- iv) Autres imprévus entraînant l'absence de ressources destinées à des programmes sur lesquels ONU-Femmes a pris des engagements.

La décision de puiser dans la réserve opérationnelle appartient exclusivement à la Secrétaire générale adjointe-Directrice exécutive, qui rend compte de tout prélèvement au Conseil d'administration à sa session suivante et, entre les sessions, aux membres du Conseil d'administration, selon que celui-ci l'a prescrit ou à chaque fois que la Secrétaire générale adjointe-Directrice exécutive estime que la situation l'exige;

b) Une réserve intégralement provisionnée pour l'hébergement du personnel hors siège recruté sur le plan international et financé par ONU-Femmes et pour les espaces de bureaux des bureaux extérieurs;

c) Toute autre réserve que le Conseil d'administration peut juger bon d'approuver. »

2. Pour ce qui concerne l'alinéa b) de cet article, il appartient au personnel recruté sur le plan international de pourvoir à son logement. À la fin de 2011, le montant estimatif des engagements afférents aux bureaux extérieurs était relativement modeste (1 million de dollars pour l'année). On trouvera à la section VII des propositions sur la constitution d'une réserve distincte pour les locaux des bureaux extérieurs.

3. Les contributions comptabilisées au compte « Autres ressources » sont normalement portées au crédit de ce compte avant qu'ONU-Femmes ne contracte des engagements, comme le veut l'alinéa b) de l'article 3.7 du Règlement financier et des règles de gestion financière, qui dispose que toute contribution [comptabilisée au compte « Autres ressources »] « est versée avant que des ressources soient allouées à la conduite des activités de programme prévues d'ONU-Femmes ». En conséquence, seules les ressources ordinaires (non compris les contributions statutaires) ont été prises en considération pour examiner s'il y avait lieu de constituer une réserve opérationnelle, car le risque d'un défaut de liquidité est faible dans le cas des autres ressources.

II. État actuel de la réserve opérationnelle d'ONU-Femmes

4. Lorsqu'elle a commencé de fonctionner le 1^{er} janvier 2011, ONU-Femmes a hérité de la réserve opérationnelle (21 millions de dollars) du Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM). La méthode employée par UNIFEM pour calculer le montant de sa réserve opérationnelle consistait à fixer un plafond triennal pour le financement au moyen des ressources ordinaires des budgets-programmes, et à diviser ce plafond triennal par trois pour obtenir le montant de la réserve opérationnelle, qui était ajustée en fonction des taux prévus d'exécution.

5. ONU-Femmes poursuit, avec pour mission de l'amplifier, l'œuvre importante entreprise par les quatre éléments du système des Nations Unies auxquels elle a succédé, qui avaient pour vocation exclusive de promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes :

- a) La Division de la promotion de la femme;
- b) L'Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme (INSTRAW);
- c) Le Bureau de la Conseillère spéciale pour la problématique hommes-femmes et la promotion de la femme;
- d) UNIFEM.

6. Du point de vue opérationnel, ONU-Femmes diffère donc radicalement d'UNIFEM. Elle s'en distingue, entre autres choses, en ce qu'elle est financée par un groupe plus diversifié de donateurs, est dotée d'une infrastructure de gestion et d'un dispositif opérationnel plus important, est davantage présente sur le terrain, et selon des modalités différentes, ayant des représentants exclusifs, suit des règles de fonctionnement et un modèle de planification des programmes différents.

7. Il est donc nécessaire de repenser la réserve opérationnelle, en particulier de maximiser la part des ressources disponible pour la programmation, tout en maintenant la réserve opérationnelle à un niveau optimal eu égard au profil de risque d'ONU-Femmes et incidences de l'application des modalités en place de budgétisation et de gestion des activités. N'étant opérationnelle que depuis le 1^{er} janvier 2011, ONU-Femmes ne dispose encore que d'informations financières trop limitées pour entreprendre une analyse rétrospective.

III. Méthodes employées par d'autres organismes des Nations Unies

8. Pour approfondir son analyse et faciliter la décision que doit prendre le Conseil d'administration, ONU-Femmes a également étudié les méthodes suivies par d'autres organismes des Nations Unies, dont l'expérience l'aidait à évaluer les risques à considérer et à mieux cerner les choix qui s'offrent à elle. Elle s'est intéressée aux organismes ayant des modalités de financement assez voisines des siennes ou participant à l'harmonisation des budgets. Les principes appliqués par ces organismes sont exposés en détail dans l'annexe au présent document. Le tableau ci-après en donne un aperçu.

<i>Organisme</i>	<i>Montant de la réserve opérationnelle</i>	<i>Volant de liquidités</i>
UNICEF	s.o.	10 % du montant des ressources ordinaires prévu pour l'année à venir
FNUAP	20 % du montant net des ressources ordinaires, plus une réserve pour les locaux des bureaux extérieurs	
PNUD	Montant calculé selon une formule complexe fondée sur l'évaluation des risques	
HCR	10 % du budget annuel des activités de programme ou 10 millions de dollars si cette somme est supérieure	Montant fixe de 50 millions de dollars

IV. Principaux facteurs à prendre en considération et moyens actuels d'atténuation des risques

9. Afin de déterminer quelle est la méthode optimale, et de faciliter la décision du Conseil d'administration sur le montant futur de la réserve opérationnelle, ONU-Femmes a examiné son dispositif actuel d'atténuation du risque de liquidité. Les moyens dont ONU-Femmes dispose déjà pour exercer un contrôle étroit sur sa situation de trésorerie et les paramètres dont dépend la continuité de ses opérations sont exposés ci-après :

a) Les déséquilibres à court terme entre recettes et dépenses sont compensés essentiellement par des prélèvements sur le fonds de roulement (volant de ressources financières qu'une organisation utilise pour honorer ses obligations à court terme);

b) Pour la gestion des ressources ordinaires (non compris les contributions statutaires), il est indispensable de pouvoir tableur sur des prévisions fiables afin que recettes et dépenses s'équilibrent. ONU-Femmes encourage vivement les donateurs à annoncer leurs contributions pour plusieurs années, et souhaite que le nombre des pays donateurs continue de progresser. En 2011, 117 États ont versé des contributions au titre des ressources de base, contre 106 en 2010. Parmi eux, 30 ont annoncé leurs contributions pour plusieurs années, alors qu'en 2010, année de la création d'ONU-Femmes, seuls quelques États membres du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques l'avaient fait. ONU-Femmes a reçu des annonces pluriannuelles de contributions de six de ses plus importants donateurs, qui totalisent environ 72 millions de dollars représentant une part importante (quelque 60 %) du total des ressources ordinaires. Cette évolution est de nature à accroître la prévisibilité des contributions aux ressources ordinaires d'ONU-Femmes;

c) À la fin de 2011, le solde inutilisé des ressources ordinaires (non compris les contributions statutaires) se chiffrait à 41 millions de dollars environ. Il est en outre prévu de conserver les 21 millions de dollars qui constituaient la réserve

opérationnelle d'UNIFEM si rien n'oblige à entamer cette somme. Ces deux soldes constituent une bonne garantie contre les risques de réduction des contributions par rapport aux montants annoncés ou de retard de paiement.

V. Cadre de gestion financière d'ONU-Femmes

10. ONU-Femmes exerce un contrôle étroit sur la planification et l'affectation de ses ressources ordinaires ainsi que sur la gestion de ses liquidités. Aux fins de ce contrôle, dans le souci de limiter le risque de déficits de trésorerie, les dispositions suivantes ont été prises :

a) **Budget institutionnel.** Le budget institutionnel, dont le montant net pour l'exercice 2012-2013 est de 132,3 millions de dollars (montant brut : 140,2 millions de dollars), couvre l'essentiel des besoins opérationnels d'ONU-Femmes, et les ressources ordinaires vont donc prioritairement au financement des dépenses qui y sont inscrites; alors que les ouvertures de crédits décidées par le Conseil d'administration portent sur un exercice biennal, les crédits sont alloués annuellement aux différentes unités, ce qui laisse à ONU-Femmes une marge de manœuvre quant aux allocations de crédits portant sur la deuxième année de l'exercice. Si ONU-Femmes a lieu de craindre que les apports de contributions ne soient inférieurs aux prévisions, elle peut agir sur les éléments variables de ses dépenses de fonctionnement, en particulier resserrer la gestion de ses effectifs et, au besoin, restreindre le recrutement;

b) **Gestion des ressources ordinaires et allocations de crédits aux activités relevant du programme de base.** Les allocations de crédits aux activités relevant du programme de base sont annuelles, et non pluriannuelles, ce qui permet de moduler les crédits alloués aux différentes unités en fonction de l'évolution de la situation financière. Les allocations de crédits sont calculées en fonction de plans de travail annuels, dont chacun fait l'objet d'un examen détaillé au siège avant approbation. ONU-Femmes emploie aussi un autre outil de gestion des risques qui consiste à réserver en début d'année 10 % du montant prévu des recettes afin de disposer d'une marge d'ajustement pour le quatrième trimestre;

c) **Prévisions des mouvements de trésorerie.** Des prévisions des mouvements de trésorerie sont établies chaque mois aux fins de l'établissement de rapports de gestion; ces prévisions font entrer en ligne de compte les entrées de fonds, tous les engagements confirmés et les sorties attendues. Cette analyse permet de dresser un tableau clair des recettes et dépenses prévues et d'établir des projections fiables du solde de trésorerie pour la fin de l'année en cours. Grâce à ces prévisions, il est possible de prendre à temps les mesures nécessaires s'il apparaît que les ressources ordinaires n'atteindront pas le niveau initialement attendu;

d) **Gestion des liquidités.** À la fin de 2010, ONU-Femmes a reporté sur l'année suivante de l'exercice un solde inutilisé de ressources ordinaires de 15 millions de dollars. À la fin de 2011, ce solde atteignait 41 millions de dollars, soit de quoi couvrir le tiers environ des dépenses prévues pour l'année suivante. L'importance de ce solde et le suivi rigoureux exercé sur les entrées de trésorerie offrent une garantie supplémentaire que des mesures efficaces pourront être prises rapidement si des difficultés de trésorerie sont à craindre. Les excédents accumulés des recettes sur les dépenses figurent dans les états financiers sous la forme d'un solde inutilisé à reporter d'une année sur l'autre, conformément au modèle de

gestion financière d'ONU-Femmes qui, conçu en fonction d'engagements pluriannuels, est tel que les crédits ne sont pas nécessairement utilisés, en totalité ou en partie, pendant la période pour laquelle ils ont été ouverts.

11. ONU-Femmes emploie le système Atlas pour la gestion de ses activités opérationnelles. Ce progiciel de gestion intégré est également employé par le PNUD et d'autres organismes des Nations Unies. L'utilisation d'Atlas facilitant le suivi de l'emploi des ressources, il est possible de gérer la trésorerie en anticipant l'évolution de la situation. Le système comprend des alertes automatiques qui limitent le risque de dépassement des allocations de crédits. Il en résulte que les dépenses des bureaux hors siège ne peuvent pas dépasser le montant des crédits qui leur ont été alloués et que ce montant peut être réduit si nécessaire. Au siège, le contrôle exercé sur les dépenses permet de prendre les mesures voulues s'il apparaît qu'il y a un risque de dépassement de crédits dans tel ou tel secteur.

12. Eu égard au cadre de gestion financière décrit plus haut et au contrôle continu exercé sur les moyens opérationnels d'ONU-Femmes, un volant de liquidités du tiers des dépenses prévues pour l'année semble suffisant.

VI. Formule proposée pour le calcul de la réserve opérationnelle

13. Compte tenu du mode actuel de gestion de la trésorerie, du cadre de gestion financière, des méthodes retenues par d'autres organismes et de la réserve opérationnelle héritée d'UNIFEM, ONU-Femmes propose une formule de calcul qui lui permettrait de disposer d'une marge de sécurité et de limiter ainsi, autant qu'il est possible, le risque de déficits de trésorerie. Voici, en quoi consisterait cette formule :

a) Maintien des contrôles rigoureux actuellement exercés sur la gestion des liquidités et maintien du volant de liquidités à l'équivalent de quatre mois de dépenses;

b) Ce volant de trésorerie serait constitué à raison de 50 % par prélèvement sur les excédents accumulés des recettes sur les dépenses (solde inutilisé des ressources) et de 50 % par la réserve opérationnelle, dont le montant minimum est indiqué à l'alinéa c);

c) Maintien de la réserve opérationnelle à un niveau égal ou supérieur à 21 millions de dollars, soit le montant de la réserve opérationnelle héritée d'UNIFEM.

14. Calculé selon la formule exposée plus haut, le montant de la réserve opérationnelle pour l'exercice 2012-2013 s'établirait comme suit :

(En millions de dollars des États-Unis)

<i>Année</i>	<i>Ressources ordinaires</i>	<i>Montant annuel des dépenses prévues</i>	<i>Équivalent de quatre mois de dépenses</i>	<i>Part du volant de liquidités prélevée sur les excédents accumulés (50 %)</i>	<i>Réserve opérationnelle (50 % du volant de liquidités ou 21 millions dollars si ce montant est supérieur)</i>
2012	150,0	120,0	40,0	20,0	21,0
2013	200,0	160,0	53,3	26,7	26,7

15. La formule proposée répondrait aux exigences d'une saine gestion des liquidités et des flux de trésorerie tout en permettant de disposer d'une réserve opérationnelle d'un montant égal ou supérieur à celui de la réserve actuelle. Elle associe différents éléments des méthodes suivies par d'autres organismes des Nations Unies et permettrait de limiter autant que possible le risque de déficit de trésorerie.

VII. Réserve pour les locaux des bureaux extérieurs

16. Il est proposé de constituer, comme le prévoit l'article 19.2 du Règlement financier d'ONU-Femmes, une réserve pour les locaux des bureaux extérieurs. En effet, ONU-Femmes, qui est en train de créer des bureaux régionaux et pourrait de ce fait occuper une part plus importante des locaux communs des Nations Unies, risque d'avoir à engager des dépenses supplémentaires pour couvrir sa part des frais de construction éventuels.

17. Il est proposé de créer une réserve de 1 million de dollars, qui serait reconstituée chaque année à hauteur des retraits éventuels, par prélèvement sur les excédents accumulés.

Annexe

Méthodes employées par des organismes analogues à ONU-Femmes

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

1. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) n'a pas de réserve opérationnelle, du fait qu'il emploie un modèle de gestion financière selon lequel les dépenses sont prévues en fonction de projections raisonnables, l'absence de réserve permettant de disposer du maximum de ressources pour les activités programmées. Les principaux éléments de ce modèle sont :

a) Un plan financier pluriannuel, mis à jour chaque année. Il s'agit d'un plan quadriennal à horizon mobile prévoyant recettes et dépenses, qui permet de déterminer le montant de ses ressources ordinaires que l'UNICEF peut se permettre de dépenser pour l'exécution de programmes;

b) Un cadre de financement pluriannuel. Ce cadre de financement est établi en fonction notamment des résultats de la réunion annuelle d'annonces de contributions, lors de laquelle les donateurs indiquent pour l'année à venir le montant des contributions qu'ils s'engagent à verser et les modalités de leur paiement, et prennent des engagements fermes ou provisoires pour les trois années suivantes. Cette façon de procéder permet d'établir des prévisions suffisamment fiables aux fins de la planification des programmes et de la gestion rigoureuse des flux de trésorerie;

c) Les recommandations relatives aux programmes de pays qui, pour chaque pays, définissent les résultats attendus et indiquent le montant des ressources financières nécessaires. Les projections financières que comportent ces recommandations reposent sur des éléments d'information qui, au moment où elles sont établies sont, aussi fiables que possible eu égard à l'horizon retenu, qui peut être de cinq ans;

d) Un budget institutionnel biennal (précédemment dénommé « budget d'appui biennal »), soumis à l'approbation du Conseil d'administration, où sont prévues les dépenses à imputer aux ressources ordinaires pour les activités de programme, l'appui aux programmes et la gestion et l'administration de l'UNICEF;

e) Des systèmes intégrés de gestion des projets et de gestion financière qui permettent à l'UNICEF de suivre en temps réel l'emploi des ressources allouées aux bureaux extérieurs et de détecter les tendances à leur sous-utilisation, grâce à quoi il lui est possible de moduler son solde de trésorerie en fonction de l'évolution de la situation.

2. Afin de disposer de liquidités suffisantes, l'UNICEF conserve en fin d'année sous forme liquide une part de ses ressources ordinaires égale à environ 10 % du montant des recettes au titre des ressources ordinaires qu'il prévoit pour l'année suivante.

Fonds des Nations Unies pour la population

3. Le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) a une réserve opérationnelle, dans laquelle il voit un moyen de garantir sa viabilité et son intégrité financières. Cette réserve, intégralement provisionnée, consiste en des éléments d'actifs liquides irrévocables et aisément réalisables. Le montant de la réserve opérationnelle, déterminé à la fin de chaque année, est égal à 20 % des recettes nettes provenant des contributions aux ressources ordinaires pour l'année considérée. Des prélèvements ne peuvent être opérés sur la réserve que dans les cas suivants :

- a) Ressources en baisse ou insuffisantes;
- b) Déséquilibre entre les entrées et sorties de liquidités;
- c) Coûts réels supérieurs aux coûts prévus ou taux d'exécution supérieur aux prévisions;
- d) Autres imprévus imputables à un déficit des recettes par rapport aux ressources engagées aux fins des programmes.

4. Le Directeur exécutif est seul habilité à autoriser des retraits sur la réserve opérationnelle, et il est tenu d'en informer le Conseil d'administration à sa session ordinaire la plus rapprochée aussi bien qu'entre ses sessions.

5. Le montant de la réserve a progressivement augmenté, le Conseil d'administration a été saisi de rapports annuels sur l'état de celle-ci, indiquant le montant des augmentations et celui des retraits opérés.

Programme des Nations Unies pour le développement

6. La réserve opérationnelle du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), instituée en 1970, était au départ une réserve non provisionnée d'un montant fixe de 150 millions de dollars. Cette réserve n'étant pas provisionnée, le PNUD n'avait pas à mettre de côté une partie de ses liquidités, lesquelles restaient intégralement disponibles pour couvrir les dépenses afférentes aux programmes. Ce n'est qu'après avoir traversé en 1975 une crise de liquidité que le PNUD s'est préoccupé de provisionner intégralement sa réserve opérationnelle; ayant constitué en 1977 une provision de 15 millions de dollars, il s'est donné quatre ans, jusqu'à 1980, pour pourvoir au provisionnement intégral de sa réserve opérationnelle de 150 millions de dollars.

7. En 1980, il a été décidé de fixer la réserve à 25 % du montant prévu des contributions ou des dépenses, le chiffre le plus élevé étant retenu. La proportion requise a été ramenée en 1990 à 20 % eu égard à l'utilisation de systèmes d'information plus performants et à des procédures plus efficaces, qui permettaient de parer plus rapidement aux risques financiers.

8. La conception actuelle de la réserve opérationnelle du PNUD est exposée dans un document présenté en 1999 à son Conseil d'administration (DP/1999/5/Rev.1). Le montant de la réserve est maintenant fixé selon une formule relativement complexe d'évaluation du risque financier, avec traitement séparé des risques liés aux recettes, aux dépenses, aux éléments de passif et aux flux structurels et flux de trésorerie.

Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

9. La réserve opérationnelle du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) est fixée par le Règlement financier de celui-ci à 10 millions de dollars ou 10 % du budget annuel des activités programmées (piliers 1 et 2 du programme) si ce dernier montant est supérieur. Pour l'exercice 2012, le montant approuvé de la réserve est de 248,8 millions de dollars. Cette réserve opérationnelle sert principalement à couvrir les dépenses non programmées à engager d'urgence, et n'a donc pas le même objet que la réserve prévue pour ONU-Femmes.

10. Le Fonds de roulement et de garantie du HCR, qui peut servir à reconstituer la réserve opérationnelle et, dans les limites prévues par le Règlement financier¹, à couvrir les dépenses dans l'attente du paiement des contributions annoncées, remplit une fonction plus proche de celle de la réserve opérationnelle d'ONU-Femmes. Le montant du Fonds de roulement et de garantie est fixe; il est actuellement de 50 millions de dollars.

¹ Le douzième (8,3 %) du budget annuel (tous piliers) en cours d'année, mais 3 % seulement en fin d'année.