|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | WIPO-E | **F** |
| WO/PBC/22/28  |
| ORIGINAL : ANGLAIS |
| DATE : 29 JUILLET 2014  |

**Comité du programme et budget**

**Vingt‑deuxième session**

**Genève, 1er – 5 septembre 2014**

Examen de la situation financière de l’OMPI et de ses politiques en matière de réserves

*Document établi par le Secrétariat*

# Introduction

1. Le présent document vise à faciliter l’examen par les États membres des réserves de l’OMPI et de ses politiques en la matière.
2. L’OMPI tire une large part de ses recettes des taxes perçues pour les services qu’elle rend à l’économie mondiale. Elle court donc le risque que ses recettes effectives restent en deçà des prévisions biennales qui servent à établir le budget biennal. La prévention de ce risque repose sur différentes stratégies, au premier rang desquelles : i) l’établissement et l’utilisation d’un modèle de prévision fiable et solide garantissant la prévisibilité des flux de recettes générés par les systèmes du PCT, de Madrid et de La Haye, qui représentent plus de 90% des recettes globales de l’Organisation; et ii) la mise en place de politiques et de procédures en matière de gestion financière qui permettent d’assurer la gestion et le suivi continus de la situation financière de l’OMPI.
3. En gestion financière, le terme “réserves” recouvre de multiples notions. Il peut par exemple désigner des fonds réservés à des fins particulières, dont l’utilisation est régie par des règles spéciales, ou des provisions destinées à financer des engagements futurs. En comptabilité financière, les réserves peuvent être définies comme les “actifs nets” d’une organisation. Une organisation aux finances bien gérées devrait chercher à conserver un niveau “sain” d’actifs nets. Ce niveau est généralement déterminé en fonction de plusieurs facteurs, tels que la taille de l’organisation, sa structure financière, la nature de ses activités et les caractéristiques de la demande dont ses biens et services font l’objet. En plus de constituer des réserves, les organisations, qui n’ont pas accès aux marchés des capitaux et peuvent être exposées à des risques de liquidité dans le cadre de leurs opérations, créent des fonds de roulement pour atténuer ces risques. La stratégie adoptée pour planifier, gérer et utiliser les réserves, ainsi que pour faire rapport à ce sujet, est au cœur de la gestion financière d’une organisation.

# Politiques de l’OMPI relatives aux fonds de réserve et de roulement

1. Dans le cas de l’OMPI, les fonds de réserve et de roulement (FRR) constituent l’actif net de l’Organisation, c’est‑à‑dire la différence entre le total de l’actif et le total du passif. Le Règlement financier de l’OMPI et son règlement d’exécution définissent les deux éléments que sont les fonds de réserve et les fonds de roulement de l’Organisation de la manière suivante :
* on entend par **“fonds de réserve”** des fonds créés par les assemblées des États membres et des unions, chacune pour ce qui la concerne, dans lesquels est déposé l’excédent des recettes tirées des taxes par rapport au montant nécessaire pour financer les crédits alloués au programme et budget. Les fonds de réserve sont utilisés de la façon décidée par les assemblées des États membres et des unions, chacune pour ce qui la concerne *(règle 101.3)n) du règlement d’exécution du Règlement financier)*; et
* on entend par **“fonds de roulement”** des fonds créés en vue d’assurer le financement des crédits en cas de déficit temporaire de trésorerie et pour toutes autres fins décidées par les assemblées des États membres et des unions, chacune pour ce qui la concerne *(article 4.3 du Règlement financier et règle 101.3)q) de son règlement d’exécution)*.
1. Dans le passé, un système complexe de fonds de réserve et de roulement a été créé pour les unions sous l’égide de l’OMPI et des organisations qui l’ont précédée, dans le cadre de la mise en œuvre des accords et traités internationaux. Tandis que les unions de l’OMPI ont évolué à des rythmes différents, les risques encourus par les diverses unions n’ont pas été répercutés de manière dynamique sur le niveau de leurs réserves. De même, les fonds de roulement des unions, qui ont été créés à l’époque où ces dernières sont entrées en activité, sont restés statiques, sans qu’il soit tenu compte de l’évolution des besoins de liquidités.
2. Ces lacunes ont été corrigées en 2000 par les États membres, qui ont examiné et approuvé une proposition visant à maintenir un montant (recommandé) approprié pour les fonds de réserve et de roulement, de façon à mieux tenir compte des risques et des préoccupations relatives aux liquidités propres à chaque union. Les États membres ont également approuvé la création d’un mécanisme permettant d’ajuster le niveau combiné des fonds de réserve et de roulement, par union, tout en préservant la distinction entre fonds de réserve et fonds de roulement. Les fonds de roulement, financés par les contributions statutaires, subsistent à ce jour et sont gardés en dépôt par l’OMPI pour les États membres des différentes unions.
3. L’établissement d’un montant approprié pour les FRR vise à prévenir le risque le plus important, à savoir que les recettes engrangées lors d’un exercice biennal soient inférieures aux estimations. Dans ce contexte, les dépenses proposées pour l’exercice biennal ont été considérées comme l’indicateur le plus logique pour estimer le niveau de protection requis contre ce risque. Il a ainsi été décidé d’exprimer le montant total des FRR en pourcentage des dépenses biennales (facteur PBE), ce qui donne des indications sur la durée pendant laquelle une opération peut être financée par des prélèvements sur les FRR.
4. Lorsque la décision relative aux FRR a été prise, la volatilité de la demande et le manque relatif de maturité des dispositifs de prévision et de planification des recettes avaient entraîné des excédents budgétaires imprévus. Conformément à une décision antérieure des États membres (prise au début des années 90), ces excédents étaient inscrits au fonds de réserve spécial pour les locaux supplémentaires et l’informatisation. Bien que les États membres aient approuvé le financement de projets et d’activités prioritaires sur ce fonds, à une époque où les besoins d’investissement de l’Organisation grandissaient (parallèlement à la croissance des systèmes d’enregistrement), la pratique consistant à provisionner des fonds pour des projets à long terme en recourant au fonds de réserve spécial distinct suscitait de sérieuses préoccupations : on craignait notamment que cette pratique soit inefficace et exige le maintien de niveaux de liquidités élevés. Par conséquent, outre la proposition portant sur la politique relative aux fonds de réserve et aux fonds de roulement, les États membres ont également examiné et approuvé une proposition visant à liquider le fonds de réserve spécial, à la suite de quoi les excédents ou les déficits de chaque union seraient directement portés au crédit ou au débit des fonds de réserve et de roulement de l’union concernée, au lieu d’être inscrits au fonds de réserve spécial. Par ailleurs, les États membres ont décidé de conserver la possibilité d’approuver le financement de projets et d’activités sur les excédents disponibles (au‑delà du montant recommandé pour chaque union). Cette approche était considérée comme plus efficace pour gérer le financement des projets d’investissement à long terme (voir le document A/35/15, rapport sur la trente‑cinquième série de réunions des assemblées).
5. Dix ans plus tard, en 2010, un examen des politiques et pratiques en vigueur a révélé qu’elles restaient le gage d’une gestion efficace des finances. Toutefois, dans le contexte de la crise économique et financière, l’importance de maintenir des réserves solides et d’éviter les déficits a souligné la nécessité de subordonner l’utilisation des réserves à des critères et des principes clairs et bien documentés, ainsi qu’à un mécanisme d’approbation bien défini. Aussi les États membres ont‑ils examiné et approuvé la politique relative aux réserves et les principes régissant l’utilisation des réserves (voir le document A/48/15, rapport sur la quarante‑huitième série de réunions des assemblées).
6. La planification et l’utilisation des FRR, ainsi que l’établissement de rapports à ce sujet, sont désormais régis par les traités de l’OMPI, par ses politiques en matière de réserves (de 2000 et 2010) et par les normes IPSAS (normes comptables appliquées par l’Organisation). Les pratiques actuelles se rapportant aux FRR sont pleinement conformes aux politiques de l’OMPI.

# Situation financière de l’OMPI (actifs nets) en 2013

1. À la fin de l’exercice 2013, les actifs nets se montaient à 208,8 millions de francs suisses, dont 15,1 millions d’écart de réévaluation découlant de la réévaluation du terrain appartenant à l’Organisation (du coût historique à la juste valeur); 8,3 millions de fonds de roulement; et 185,4 millions d’excédents cumulés. Conformément à la politique de l’Organisation, le cumul des excédents, lorsqu’il dépasse le montant recommandé, peut être mis à disposition pour financer des projets sur décision des assemblées.
2. En décembre 2013, le solde des excédents cumulés comprenait des fonds approuvés aux fins de projets spéciaux conformément à la politique. Il s’agit de 24,8 millions de francs suisses pour les projets en cours au 31 décembre 2013 et de 11,2 millions de francs suisses pour les nouveaux projets qui seront lancés en 2014 au titre du plan‑cadre d’équipement. Il reste en outre un solde de 23,3 millions de francs suisses pour les projets de construction. Ceux‑ci ne devraient pas influer sur le niveau des actifs nets, car les dépenses engagées pendant la phase de construction seront comptabilisées au titre des travaux en cours.
3. Le graphique ci‑dessous présente les actifs nets (FRR) au 31 décembre 2013 sous trois angles différents, à savoir sous l’angle des états financiers, sous un angle analytique établissant une comparaison entre les actifs courants et les éléments à long terme des actifs nets et sous l’angle de la politique en matière de réserves.

en millions de francs suisses

ACTIFS NETS

Présentation
selon les
états financiers

Analyse
court terme/
long terme

Analyse
selon la politique
en matière de réserves

208

,

8

 m

Excédents cumulés
185,4 m

Fonds de roulement 8,3 m

Écart de réévaluation 15,1 m

Actifs nets à court terme
68,5 m

Actifs nets à long terme
116,9 m

Fonds de roulement 8,3 m

Écart de réévaluation 15,1 m

Solde des réserves
52,2 m

Projets approuvés
36,0 m

Montant tecommandé
pour les réserves
120,6 m

# Incidences du passage aux normes IPSAS sur les actifs nets

1. En 2010, l’Organisation a adopté les normes comptables internationales du secteur public (normes IPSAS). Le principal avantage de ces normes pour les parties prenantes et les utilisateurs d’états financiers est qu’elles favorisent la reddition de comptes et la transparence et qu’elles fournissent des informations plus fiables. Du point de vue de la gouvernance au sein des institutions du système des Nations Unies, le principal intérêt de l’adoption des normes IPSAS est qu’elles permettent de rendre compte des actifs, passifs, produits et charges de manière plus réaliste et complète. En outre, les normes ont amélioré l’harmonisation, la comparabilité et la cohérence entre les organisations.
2. Le changement le plus significatif dans une perspective de comptabilité financière est que les normes IPSAS font obligation aux organisations d’appliquer une comptabilité d’exercice intégrale. Cela signifie que les opérations et les événements sont comptabilisés lorsqu’ils se produisent et dans les états financiers des périodes auxquelles ils se rapportent. Par conséquent, les charges pour biens et services sont comptabilisées dans les états au moment où les biens et services sont fournis, et les produits sont générés et comptabilisés lorsque les services sont rendus.
3. À l’OMPI, les principaux changements dus au passage aux normes IPSAS sont les suivants : une comptabilisation plus complète des terrains et constructions, ce qui a entraîné une augmentation des actifs dans l’état de la situation financière; la comptabilisation de la totalité des engagements au titre des prestations après la cessation de service, ce qui a accru le poids des engagements liés aux prestations dues au personnel dans les états financiers; et la comptabilisation des recettes provenant des taxes en tant que produits au moment où les services sont rendus, ce qui a donné lieu à l’inscription d’importants passifs de recettes différées dans les états financiers. Ces changements et d’autres ont entraîné une modification du niveau et de la composition des actifs nets (FRR) de l’Organisation lorsqu’elle est passée aux normes IPSAS le 1er janvier 2010. Les tableaux 1, 2 et 3 ci‑dessous résument les changements dont les actifs nets (FRR) ont fait l’objet ainsi que leur évolution jusqu’au 31 décembre 2013.

Tableau 1 – Évolution des actifs nets – Présentation selon les états financiers



Tableau 2 – Évolution des actifs nets – Analyse court terme/long terme



Tableau 3 – Évolution des actifs nets – Analyse selon la politique en matière de réserves



*Note : Les montants au 31.12.2011 et au 31.12.2012 se fondent sur des chiffres recalculés à la suite de la modification des méthodes comptables utilisées pour comptabiliser les recettes du PCT.*

1. Le passage aux normes IPSAS le 1er janvier 2010 a entraîné une baisse des actifs nets (FRR) de 20 millions de francs suisses. Malgré la réduction, ce niveau était supérieur au montant recommandé pour les FRR. Depuis, les actifs nets sont toujours restés au‑dessus des montants recommandés. L’annexe du présent document montre l’évolution dans le temps de la situation financière de l’OMPI, et notamment de ses actifs nets (FRR).

# Incidences du passage aux normes IPSAS sur les liquidités

1. On trouvera ci‑dessous une brève description de certains ratios et coefficients, figurant parmi les indicateurs financiers couramment utilisés pour évaluer le niveau de liquidités d’une organisation et sa capacité de s’acquitter de ses obligations à court terme.
	* 1. Coefficient de liquidité = actifs courants ÷ passifs courants

Une façon simple d’obtenir des indications sur la capacité qu’a une organisation de s’acquitter de ses obligations à court terme consiste à lier les actifs courants et les passifs courants dans ce qui est souvent appelé le coefficient de liquidité. L’application de ce coefficient donne une idée de la solvabilité d’une organisation en fin d’année, ainsi que de sa capacité de s’acquitter des créances à court terme sans devoir recourir à des emprunts spéciaux.

* + 1. Ratio de trésorerie = actifs liquides ÷ passifs courants

Une approche plus rigoureuse du coefficient de liquidité consiste à exclure l’inventaire de fin d’année pour arriver à ce qu’il est convenu d’appeler les actifs liquides, qu’ils soient monétaires ou quasi‑monétaires. L’inventaire est exclu car il peut se révéler difficile de le convertir rapidement en espèces. Le ratio de trésorerie est considéré comme une approche prudente pour déterminer la capacité qu’a une organisation de s’acquitter de ses obligations à court terme.

* + 1. Solde de trésorerie (pourcentage) = espèces ÷ actifs courants

Différents coefficients peuvent être utilisés pour se faire une idée de l’adéquation du solde de trésorerie d’une organisation. Il est utile d’évaluer la part des actifs courants qui sont détenus sous la forme de placements de trésorerie et d’investissements à court terme. Un coefficient simple est le pourcentage d’espèces dans le total des actifs courants. Plus une organisation est “liquide”, plus grande est la part des actifs courants dans les instruments monétaires ou quasi‑monétaires.

1. Les changements opérés dans la comptabilisation des actifs et passifs en raison du passage aux normes IPSAS ont eu un autre effet important : ils ont permis d’adopter une conception plus prudente du niveau de liquidités de l’Organisation et de sa capacité de s’acquitter de ses obligations à court terme. Dans le cas de l’OMPI, le passage aux normes IPSAS a entraîné une augmentation de 13,0 millions de francs suisses des actifs courants, mais aussi une hausse de 151,3 millions de francs suisses des passifs courants. Comme mentionné précédemment, l’ajustement le plus notable concerne les recettes différées du PCT comptabilisées dans les passifs courants. Le tableau ci‑dessous montre l’évolution des ratios de trésorerie et coefficients de liquidités lors du passage aux normes IPSAS et par la suite.



1. Le passage aux normes IPSAS le 1er janvier 2010 a entraîné une réduction significative du coefficient de liquidité et du ratio de trésorerie, s’expliquant principalement par une comptabilisation plus complète des passifs courants du fait du report des recettes provenant des taxes du PCT. Pendant la période allant de 2010 à 2013, aucun changement notable n’a été observé quant à la capacité de l’Organisation de s’acquitter de ses obligations à court terme. Le pourcentage du solde de trésorerie a diminué de 10%, essentiellement en raison d’une augmentation des comptes débiteurs due à une modification des modalités de paiement des taxes du PCT.

# Utilisation des réserves disponibles pour financer des projets

1. Comme indiqué au paragraphe 12, l’OMPI compte plusieurs projets financés sur les réserves, et les États membres continuent de prendre des décisions concernant de tels projets. Les propositions de projets sont formulées et leur approbation est décidée en pleine conformité avec les politiques en matière de FRR de l’Organisation.
2. Lorsque de tels projets sont proposés, le critère le plus important à prendre en considération est la disponibilité de réserves au‑dessus des montants recommandés. Les projets financés sur les réserves, ou dont le financement sur les réserves a été approuvé, doivent être des projets d’investissement ou des projets dont un volet important relève de l’investissement. La mise en route de tels projets entraîne une réduction des actifs courants (car ils sont financés au moyen de liquidités), mais cette réduction est partiellement ou entièrement compensée par une augmentation des immobilisations. L’incidence sur les actifs nets est donc minime. Cependant, le financement de projets sur les réserves a une incidence sur le coefficient de liquidité, le ratio de trésorerie et le solde de trésorerie décrits au paragraphe 18.
3. L’Organisation n’est actuellement pas exposée à un risque de liquidité, car elle dispose de fonds de trésorerie disponibles conséquents qui se reconstituent grâce aux résultats de ses opérations. De surcroît, la politique d’investissement actuelle de l’OMPI a été élaborée de manière à garantir des placements principalement sous forme de dépôts à court terme. Néanmoins, dans le contexte du renforcement continu de la gestion des risques financiers, il serait utile pour l’OMPI de réaliser une analyse, y compris une comparaison des coefficients relatifs aux liquidités d’organisations de référence semblables, afin de déterminer une fourchette dans laquelle son coefficient de liquidité, son ratio de trésorerie et son solde de trésorerie devraient s’inscrire.

### Lacunes sur le plan des politiques et voie à suivre

1. Les politiques de l’OMPI relatives aux fonds de réserve et de roulement ne fixent pas d’exigences en matière de liquidités, ce qui pourrait être considéré comme une lacune ou une insuffisance de la politique actuelle. Les vérificateurs externes des comptes de l’OMPI ont recommandé d’envisager la possibilité de n’imputer des dépenses sur les réserves qu’après avoir évalué leur incidence sur les liquidités de l’Organisation. La mise en œuvre de cette recommandation nécessiterait de mettre à jour la politique relative à l’utilisation des réserves afin de prendre en considération la question des liquidités. Pour toute proposition de projet destiné à être financé sur les réserves, il faudrait alors analyser l’incidence non seulement sur le niveau des réserves, mais aussi sur les objectifs en matière de liquidités.

# Montant recommandé pour les actifs nets (fonds de réserve et de roulement)

1. L’objectif global fixé pour les actifs nets de l’Organisation reste conforme aux politiques relatives aux fonds de réserve et de roulement. Le montant recommandé pour les FRR a été exprimé en pourcentage des dépenses estimées pour l’exercice biennal (facteur PBE) pour les unions financées par des contributions, l’Union du PCT, l’Union de Madrid et l’Union de La Haye. Le facteur PBE approprié a été fixé pour chacune des unions, dans le but de tenir compte des risques et des préoccupations relatives aux liquidités des unions respectives. Le niveau des FRR pour chaque union est par conséquent calculé à partir des dépenses estimées pour l’exercice biennal, multipliées par le facteur PBE de l’union concernée. Le facteur PBE approuvé est de 50% pour les unions financées par des contributions, de 15% pour l’Union du PCT, de 25% pour l’Union de Madrid et de 15% pour l’Union de La Haye. Le facteur PBE peut être ajusté sur décision des États membres.
2. Il résulte des objectifs fixés par union que le montant recommandé pour l’ensemble des FRR est d’environ 18,5%, sur la base du budget biennal pour 2014/15. Cela correspond à environ quatre mois de dépenses prévues pour l’exercice biennal. En 2006, le vérificateur externe des comptes suisse a recommandé à l’OMPI de relever son objectif pour les FRR à 25%, c’est‑à‑dire six mois de dépenses prévues pour l’exercice biennal. Par ailleurs, des États membres ont soulevé la question de savoir si le montant recommandé actuel était adéquat. Comme le montre le tableau 3, les niveaux effectifs de FRR sont toujours restés supérieurs au montant recommandé.

### Lacunes sur le plan des politiques et voie à suivre

1. Les montants recommandés pour les fonds de réserve et de roulement qui ont été déterminés en 2000 n’ont pas été revus depuis plus de 14 ans. L’Organisation a traversé avec succès la récente crise économique et financière sans que sa situation financière en pâtisse. Néanmoins, au vu de la forte dépendance à l’égard d’une seule union (celle du PCT) et dans le contexte du renforcement de la gestion des risques et des finances au sein de l’OMPI, l’Organisation aurait intérêt à examiner la possibilité de relever progressivement le montant recommandé pour les FRR, sur une période de deux ou trois exercices biennaux.
2. Il convient de noter que le niveau global des FRR englobe les fonds de roulement, conformément à la politique établie par les États membres en 2000. Comme il a été expliqué plus haut, l’OMPI continue de garder ces fonds en dépôt pour les États membres. Le niveau des fonds de roulement reste inchangé depuis 1990. Le montant actuel de 8,3 millions de francs suisses n’assure pas une protection suffisante contre des déficits de trésorerie potentiels, but qui était recherché lorsque ces fonds ont été créés. Dans le cadre de l’examen des montants recommandés pour les FRR, étant donné qu’il devrait être proposé d’ajuster le niveau combiné des FRR, l’occasion pourrait être saisie d’examiner la nécessité et l’utilité de conserver des fonds de roulement sous la forme d’un élément distinct. Il s’agirait notamment d’étudier les obligations relatives aux fonds de roulement découlant des traités.

# Gestion des fonds de réserve et de roulement et établissement de rapports à ce sujet

1. À l’OMPI, la présentation de rapports financiers est régie par les normes IPSAS et par le Règlement financier et son règlement d’exécution. Les rapports sur les FRR font actuellement partie intégrante des états financiers et du rapport de gestion financière. Des informations détaillées sont fournies dans la note n° 21 des états financiers pour 2013, et le tableau 1 du rapport de gestion financière pour 2012/13 présente une ventilation par union. En outre, un rapport séparé sur l’utilisation des réserves a été communiqué aux États membres jusqu’en 2013. À la présente session du PBC, le rapport sur l’utilisation des réserves est inclus dans le rapport de gestion financière (page 8, tableau 1.3).
2. Le Secrétariat a aussi élaboré, pour la présente session du PBC, une proposition visant à renforcer et améliorer l’établissement de rapports financiers et de rapports sur l’exécution des programmes. Parmi les mesures à prendre pour donner suite à cette proposition conformément aux instructions des États membres, il conviendrait notamment d’examiner et d’améliorer la présentation de rapports sur les réserves.
3. Dans son rapport concernant les états financiers pour 2013, le vérificateur externe des comptes a recommandé que l’OMPI envisage la création d’une réserve distincte destinée au financement de projets. Cela permettrait de faire clairement la distinction entre le montant recommandé pour les excédents cumulés provisionnés, d’une part, et les réserves allouées au financement de projets spéciaux, d’autre part. Présenter ces dernières séparément dans les états financiers faciliterait la compréhension des opérations liées à l’utilisation des excédents cumulés ou des réserves.

### Incidences sur les politiques et voie à suivre

1. Comme il est indiqué au paragraphe 8, les États membres de l’OMPI ont décidé de ne plus maintenir de réserve spéciale pour les locaux supplémentaires et l’informatisation. La politique actuelle de l’Organisation ne prévoit pas la création ni le maintien d’un fonds de réserve distinct pour le financement de projets. Il conviendrait d’analyser en profondeur la recommandation formulée par le vérificateur externe des comptes dans l’audit des états financiers pour 2013, ainsi que ses incidences sur la gestion des liquidités et des finances, et des directives appropriées devraient être intégrées dans les politiques concernées de l’OMPI, sous réserve de l’approbation des États membres.
2. Le paragraphe de décision ci‑après est proposé.
3. *Le Comité du programme et budget (PBC), après avoir examiné la situation financière (actifs nets) de l’Organisation et son évolution,*
	* 1. *a reconnu la nécessité de procéder à un examen des politiques relatives aux fonds de réserve et de roulement et*
		2. *a demandé au Secrétariat de lui soumettre une proposition de politique complète portant notamment sur les montants recommandés pour les actifs nets, les questions liées aux liquidités, la gestion et l’utilisation des excédents disponibles au‑delà de l’objectif fixé et l’établissement de rapports sur ces excédents, en prenant en considération les observations et les indications des États membres ainsi que les recommandations des organes d’audit et de supervision à cet égard.*

[L’annexe suit]

**ÉVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE L’OMPI ENTRE 1998 ET 2013**



[Fin de l’annexe et du document]