



Assemblée générale

Distr. générale
7 novembre 2007
Français
Original : anglais

Soixante-deuxième session

Point 127 de l'ordre du jour

Budget-programme de l'exercice biennal 2006-2007

Possibilité d'appliquer les principes de la comptabilité analytique au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies

Rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires

1. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a examiné le rapport du Secrétaire général sur la possibilité d'appliquer les principes de la comptabilité analytique au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies (A/61/826). Il a eu sur ce sujet des entretiens avec les représentants du Secrétaire général qui lui a donné des informations complémentaires et des éclaircissements.

2. Le présent rapport fait suite au paragraphe 10 de la résolution 59/275 de l'Assemblée générale, en date du 23 décembre 2004, dans lequel l'Assemblée a souscrit à la recommandation du Comité du programme et de la coordination l'invitant à prier le Secrétaire général d'améliorer les instruments qui permettent de déterminer le coût des activités et des produits et à lui faire rapport à sa soixantième session sur les options qui pourraient être envisagées pour appliquer les techniques de comptabilité des coûts, en s'inspirant des meilleures pratiques internationales (A/59/16, par. 349). Il est rappelé que le Secrétaire général a ultérieurement fait savoir à l'Assemblée dans une note (A/60/714) que des consultants chargés d'étudier la question sous l'angle technique avaient remis un rapport présentant plusieurs formules de mise en application des principes de la comptabilité analytique à l'ONU. Étant donné l'immense portée que pouvaient avoir ces propositions, le Secrétaire général a alors jugé opportun de présenter à l'Assemblée, à sa soixante et unième session, un rapport approfondi sur la faisabilité de l'introduction d'un système de comptabilité analytique, dans le contexte de l'adoption des Normes comptables internationales du secteur public et de la mise en place d'un progiciel de gestion intégré.

3. Le Comité consultatif a reçu communication du rapport des consultants (voir par. 2 ci-dessus), dans lequel ceux-ci analysent les besoins exprimés par un échantillon de départements, les méthodes d'établissement du budget et de calcul des coûts actuellement utilisées et les principes et méthodes applicables à la



détermination du coût des services d'appui et des activités de fond. Les consultants ont fait plusieurs propositions concrètes consistant à mettre en place dans le cadre de projets pilotes : a) une méthode de calcul du coût des activités du Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences, qui permette de déterminer le coût de revient des services d'appui; b) un système de saisie des heures de travail grâce auquel le Bureau des services de contrôle interne pourrait chiffrer le coût de ses activités de fonds; c) un système de calcul du coût des activités de maintien de la paix. Les consultants abordent également dans leur rapport la question de la gestion du changement et des moyens d'obtenir l'adhésion du personnel et de l'encadrement. **Le Comité recommande de communiquer le rapport des consultants à tous les départements et bureaux concernés.**

4. Le Secrétaire général indique qu'il n'existe pas de système général de comptabilité analytique au Secrétariat, mais que les principes qui sous-tendent ce type de système sont appliqués dans de nombreux domaines, bien qu'avec des méthodes différentes. Il précise que beaucoup souhaitent une amélioration de l'information sur le coût des activités et produits. À son avis, le principal argument en faveur d'une comptabilité analytique est qu'elle facilite la gestion des dépenses et favorise une meilleure utilisation du temps de travail. Parmi les autres avantages qu'on peut en attendre, il mentionne :

a) L'accroissement des recettes des unités qui fournissent des services d'appui, du fait notamment de l'élargissement de l'éventail de ces services donnant lieu à facturation (voir A/61/826, par. 25 à 33);

b) Les économies de temps et autres découlant de la prise de conscience du coût réel des activités de fond et des activités d'appui;

c) Une meilleure gestion des projets grâce aux informations tirées du système de comptabilité analytique;

d) L'amélioration des données sur les coûts qui servent à l'établissement des budgets;

e) Une amélioration de l'image de l'Organisation, qui démontrerait ainsi sa volonté d'adopter un comportement plus responsable et d'accroître son efficacité, et la possibilité de donner des informations sur le coût des activités prescrites.

5. La question de la mise en place d'une comptabilité analytique se pose depuis plusieurs années. Le Comité consultatif rappelle qu'au paragraphe 29 de sa résolution 56/253, en date du 24 décembre 2001, l'Assemblée générale avait souligné que la comptabilité analytique et la méthode d'évaluation du coût des produits étaient importantes pour l'efficacité et la transparence de la prise de décisions, et prié le Secrétaire général de lui faire rapport à ce sujet à sa cinquante-septième session. Le Secrétaire général n'a pas présenté le rapport demandé. Quelques années plus tôt, à la section D (par. 1 à 3) de sa résolution 52/214, en date du 22 décembre 1997, l'Assemblée, notant que le système de comptabilité des coûts pourrait contribuer à améliorer l'efficacité financière de l'Organisation, avait prié le Secrétaire général d'accélérer, à titre prioritaire, l'élaboration du système de comptabilité des coûts des services de conférence et de l'étendre à d'autres domaines d'activité du Secrétariat. Le Comité consultatif a lui aussi souligné à maintes reprises que la mise en évidence de la corrélation entre les ressources et les produits et réalisations était l'un des fondements de la méthode de budgétisation axée sur les résultats et qu'il était indispensable de montrer comment l'utilisation

qui était faite des ressources contribuait à la réalisation des objectifs (voir A/56/7, par. 14, A/58/7, par. 20, et A/60/7, par. 7). Dans son premier rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003, il avait demandé que la possibilité d'établir une comptabilité analytique du coût des publications soit étudiée dans le cadre d'un projet pilote (A/56/7, par. 73 à 76) (voir également A/58/7, par. 104, et A/60/7, par. 23). Le Secrétariat l'avait informé que le Système intégré de gestion (SIG) ne permettait pas d'établir une corrélation directe entre les ressources financières et les paramètres de la budgétisation axée sur les résultats et que l'évaluation et la comptabilisation des dépenses selon cette méthode exigeraient de revoir de fond en comble, voire de remplacer, les systèmes de l'Organisation (A/58/759, par. 14).

6. Le Secrétaire général estime que l'on peut envisager d'appliquer les principes de la comptabilité analytique à toutes les fonctions du Secrétariat, mais qu'il faudrait auparavant prendre la pleine mesure des changements que cela supposerait. S'il aborde dans son rapport certaines des questions soulevées par la comptabilité analytique, il ne soumet aucune proposition concrète à l'Assemblée générale, qu'il invite simplement « à décider de revenir sur la question lorsqu'elle déterminera l'ordre de priorité des améliorations attendues de l'adoption d'un nouveau progiciel de gestion intégré » [par. 46 b)].

7. Dans l'introduction de son rapport, le Secrétaire général indique que l'Assemblée générale l'a prié « de lui faire rapport sur la possibilité d'appliquer les principes de la comptabilité analytique au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies ». En fait, au paragraphe 10 de sa résolution 59/275, l'Assemblée a souscrit à la recommandation du Comité du programme et de la coordination (A/59/16, par. 349) l'invitant à prier le Secrétaire général « d'améliorer les instruments qui permettent de déterminer le coût des activités et des produits et à lui faire rapport à sa soixantième session sur les options qui pourraient être envisagées pour appliquer les techniques de comptabilité des coûts, en s'inspirant des meilleures pratiques internationales ». **Le Comité consultatif considère que le Secrétaire général n'a pas respecté la directive de l'Assemblée puisque son rapport ne contient aucune indication sur l'amélioration des instruments servant à déterminer le coût des activités, ni sur l'élaboration d'options pour la mise en place d'une comptabilité analytique.**

8. Le Comité consultatif constate que le Secrétaire général est quelque peu sélectif dans les références qu'il fait au rapport des consultants. Par exemple, au paragraphe 11 de son rapport (A/61/826), il indique quelques-unes des principales objections auxquelles il faudrait s'attendre selon ces derniers : a) le système serait jugé inquisiteur; b) il imposerait un surcroît de travail; c) alors que nombre de fonctionnaires travaillent probablement plus des 40 heures prévues, la facturation du temps de travail serait effectuée sur la base de l'horaire standard; d) le résultat net à attendre de l'initiative pouvait sembler douteux; et e) le système serait considéré comme un simple outil de mesure de la productivité dont l'emploi risquerait de déboucher sur des compressions d'effectifs. Mais il a omis de mentionner les arguments opposés par les consultants à ce type d'objection, à savoir : a) la comptabilité analytique rappellerait régulièrement à tous le coût réel du temps de travail; b) le temps à y consacrer serait limité à quelques minutes hebdomadaires ou bihebdomadaires; c) il serait possible de fixer des règles établissant la distinction entre les heures à comptabiliser et les autres; d) les systèmes de comptabilité

analytique sont très répandus et leur utilité est largement reconnue; e) ce type de système doit effectivement accroître la productivité.

9. Le Comité consultatif estime qu'une connaissance plus précise du coût des activités serait bénéfique et faciliterait l'évaluation de l'efficacité des fonctions administratives, de l'efficiency des processus et de l'impact des nouveaux systèmes de gestion. Il serait plus aisé également de déterminer le bien-fondé de la mise en place d'une politique de recouvrement des coûts. Une appréciation plus juste du coût des activités et des produits pourrait encourager la recherche de méthodes de travail plus efficaces et asseoir sur des bases plus solides l'estimation des ressources nécessaires.

10. Aux paragraphes 38 à 40 de son rapport, le Secrétaire général appelle l'attention sur la distinction entre comptabilité générale et comptabilité de gestion. Le passage de la simple comptabilité d'engagements régie par les Normes comptables du système des Nations Unies à une comptabilité conforme aux Normes comptables internationales du secteur public (résolution 60/283 de l'Assemblée générale en date du 7 juillet 2006, sect. IV) aura des incidences sur la collecte des informations de gestion. Le Secrétaire général indique qu'il faudra procéder à une étude approfondie des informations que doit produire la comptabilité de gestion pour répondre aux besoins de l'encadrement et que ce pourrait être l'occasion de se pencher également sur la question de l'information nécessaire à la tenue d'une comptabilité analytique (A/61/826, par. 40). **Le Comité consultatif recommande d'inviter le Secrétaire général à inclure une analyse des informations nécessaires à la tenue d'une comptabilité analytique dans l'étude des éléments d'informations que doit saisir la comptabilité de gestion.**

11. Le Comité consultatif croit comprendre que le Secrétaire général propose de reporter la prise en considération des contraintes associées à la tenue d'une comptabilité analytique à un stade ultérieur de la mise en place du progiciel de gestion intégré (PGI) et de l'adoption des Normes comptables internationales du secteur public. Les observations figurant au paragraphe 11 de son rapport donnent à penser que l'Organisation n'est pas en mesure de mener de front avec succès les modifications considérables exigées par un projet d'une telle ampleur et les autres grandes réformes en cours, en particulier l'adoption des Normes comptables internationales du secteur public et d'un nouveau PGI. Au paragraphe 46 b), il invite l'Assemblée générale « à examiner les incidences de l'application des principes de la comptabilité analytique et à décider de revenir sur la question lorsqu'elle déterminera l'ordre de priorité des améliorations attendues de l'adoption d'un nouveau progiciel de gestion intégré, notamment le renforcement des systèmes de gestion financière du Secrétariat relatifs à la facturation interne et au recouvrement des coûts ». Le Comité ne voit pas clairement à quel stade interviendrait l'examen des incidences de l'application des principes de la comptabilité analytique.

12. Le Comité consultatif est conscient que la mise en place d'un système de comptabilité analytique pourrait constituer une très lourde tâche pour l'Organisation et qu'une modification de cette ampleur, avec les risques qu'elle comporte, doit être conduite avec prudence et progressivement. Comme le Secrétaire général ne soumet aucune proposition précise à l'Assemblée générale et, en particulier, ne dit rien de ce qui pourrait être fait dans le cadre de l'adoption des Normes comptables internationales du secteur public et du nouveau progiciel de gestion intégré, le Comité recommande à l'Assemblée

d'inviter le Secrétaire général à prendre une première mesure concrète en lançant les projets pilotes proposés dans le rapport des consultants (voir également par. 14 à 18 ci-après).

13. Le Comité consultatif estime comme le Secrétaire général que la mise en place d'un nouveau PGI et l'adoption des Normes comptables internationales du secteur public constituent pour l'Organisation l'occasion de se doter de nouvelles méthodes de collecte de l'information sur les coûts. Il faudra veiller à ce que ces méthodes soient compatibles avec les exigences d'une comptabilité analytique, que le Comité recommande de définir en détail au cours de la phase préparatoire de la mise en place du PGI afin que les fonctionnalités nécessaires soient d'emblée intégrées au système.

Projet pilote d'amélioration de l'information sur le coût des services de conférence

14. Les services de conférence sont considérés par les consultants comme l'un des domaines qui se prêtent le mieux à l'utilisation de techniques de calcul du coût de revient des services d'appui, à la fois en raison du volume des dépenses consacrées aux réunions et conférences et parce que le modèle conçu pour ces services pourrait être adapté, avec des modifications mineures, à d'autres services d'appui (voir chap. 5, par. 175 à 208 du rapport des consultants).

15. Il ressort de l'état des lieux dressé par les consultants que les méthodes d'établissement du coût des services de conférence varient considérablement à l'intérieur de l'Organisation, les variantes étant essentiellement fonction des caractéristiques du calendrier des réunions et des sources de financement. Au Siège, la planification et la coordination des réunions et conférences relèvent, selon le cas, du Service de la planification centrale et de la coordination du Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences, du département organique qui organise la réunion ou du bureau du Secrétaire général adjoint intéressé. Les méthodes de facturation interne du coût de ces services varient également. Ainsi, l'Office des Nations Unies à Genève, l'Office des Nations Unies à Nairobi et l'Office des Nations Unies à Vienne appliquent des modalités de facturation plus détaillées, qui couvrent les coûts indirects, alors qu'au Siège, à New York, seuls les coûts supplémentaires sont facturés. Par ailleurs, les coûts de rédaction des documents, qui la plupart du temps sont très importants, ne sont jamais facturés.

16. Les consultants recommandent de normaliser les méthodes et systèmes utilisés par les différents bureaux de l'Organisation pour estimer, comptabiliser et présenter les coûts, afin qu'on puisse déterminer de manière homogène et transparente le coût réel des services de conférence. Ils proposent d'utiliser une méthode des coûts par activité qui permette de calculer le coût complet des services fournis, y compris les coûts indirects, le coût du temps passé et le coût d'utilisation du matériel. Ils préconisent de retenir un système autonome relié à un système d'enregistrement du temps.

17. Le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences a mis au point un modèle et des outils d'établissement du coût de revient des services de conférence. Le Comité consultatif s'est déjà exprimé sur les initiatives productives que le Département a prises en la matière (A/62/7 et Corr.1, par. I.42 à I.45, et A/62/473, par. 11). Les consultants démontrent qu'un effort de conception et

de normalisation plus poussée des méthodes et systèmes employés donnerait une estimation plus précise et plus complète du coût des services de conférence. **Le Comité recommande à l'Assemblée générale de prier le Secrétaire général d'exécuter un projet pilote s'inspirant des suggestions des consultants et de lui rendre compte des leçons qu'il en aura tirées.**

**Projet pilote portant sur la mise en place
au Bureau des services de contrôle interne
d'un système d'enregistrement du temps
de travail et de détermination du coût de revient**

18. Les consultants proposent que le Bureau des services de contrôle interne mette en place, dans le cadre d'un projet pilote, un système de comptabilité analytique du coût des services de ses administrateurs reposant sur la saisie des heures de travail exigées par chaque mission d'audit, le produit final étant le rapport de l'équipe d'audit. Le Comité consultatif note que le choix du Bureau des services de contrôle interne procède du constat que celui-ci utilise déjà un système de saisie des temps de travail de ses spécialistes et fournit des services à toutes les unités du Secrétariat. Ce projet pilote pourrait ensuite servir de référence pour les départements organiques, dont la ressource essentielle est le temps de travail des administrateurs. Les consultants proposent des méthodes de calcul des tarifs horaires qui tiennent compte des coûts indirects. **Le Comité recommande que l'Assemblée générale demande au Bureau des services de contrôle interne d'élaborer et d'exécuter un projet pilote de mise en place d'un système d'enregistrement du temps de travail et de détermination des coûts de revient fondé sur les suggestions des consultants.**