



Assemblée générale

Distr. générale
18 juillet 2011
Français
Original : anglais

Soixante-sixième session

Point 131 de l'ordre du jour provisoire*

**Rapports financiers et états financiers vérifiés
et rapports du Comité des commissaires aux comptes**

Progrès réalisés dans l'application des Normes comptables internationales pour le secteur public

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de faire tenir à l'Assemblée générale une lettre du Président du Comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations Unies datée du 14 juillet 2011, transmettant le rapport du Comité sur les progrès réalisés dans l'application des Normes comptables internationales pour le secteur public au 30 juin 2011.

* A/66/150.



Lettre d'envoi

Le 12 juillet 2011

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint le rapport du Comité des commissaires aux comptes sur les progrès réalisés dans l'application des Normes comptables internationales pour le secteur public au 30 juin 2011.

Le Vérificateur général des comptes
de la République populaire de Chine,
Président du Comité des commissaires aux comptes
de l'Organisation des Nations Unies
(Signé) **Liu Jiayi**

Le Président de l'Assemblée générale
des Nations Unies
New York

Rapport du Comité des commissaires aux comptes sur les progrès réalisés dans l'application des Normes comptables internationales pour le secteur public

Résumé

En novembre 2005, le Comité de haut niveau sur la gestion du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination a pris une initiative marquante en recommandant aux organismes des Nations Unies d'abandonner les Normes comptables du système des Nations Unies et d'adopter les Normes comptables internationales pour le secteur public (normes IPSAS) aux fins de la présentation de leurs états financiers.

Les normes IPSAS sont des principes comptables fondés sur la comptabilité d'exercice, qui ont été conçus expressément à l'intention du secteur public et des organisations internationales. La comptabilité d'exercice signifie qu'une organisation constate les dépenses et les recettes au moment du fait générateur et qu'elle doit inscrire dans ses comptes la valeur, la quantité et l'emplacement de tous les éléments de son actif et de son passif. Ces compléments d'information permettront aux États Membres d'être mieux renseignés sur le fonctionnement et la situation financière des entités et aux gestionnaires d'être mieux éclairés pour assurer un encadrement, promouvoir la prise de décisions rentables et préserver la viabilité financière à long terme.

Compte tenu des retards enregistrés dans la mise en œuvre, des échéances imminentes à respecter pour nombre d'entités et des préoccupations précédemment exprimées par le Comité des commissaires aux comptes, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a recommandé que le Comité établisse chaque année un rapport sur l'état d'avancement du passage aux normes IPSAS (voir A/65/498). Dans le prolongement de ses travaux antérieurs, le Comité a examiné les progrès accomplis par l'Organisation des Nations Unies (y compris les opérations de maintien de la paix) et par divers fonds et programmes des Nations Unies qui relèvent de sa compétence dans la préparation de la mise en œuvre des normes aux dates prévues, soit 2014 pour les premiers et 2012 pour les seconds. Ce premier rapport d'étape établi par le Comité sur l'application des normes IPSAS présente les constatations et conclusions qui se dégagent des travaux susmentionnés. Le tableau qui figure à la fin du présent résumé donne un aperçu des constatations faites par le Comité pour l'ensemble des entités.

Conclusion générale du Comité

Il existe un certain nombre de risques critiques qui peuvent compromettre la mise en application des normes IPSAS en temps voulu et la réalisation des avantages envisagés par l'Assemblée générale lorsqu'elle avait pris la décision d'adopter les normes en question. Si l'on ne prend pas d'urgence des mesures efficaces pour réduire ces risques, il est fort peu probable que les normes IPSAS pourront être appliquées comme prévu au sein de l'Organisation, de ses opérations de maintien de la paix et des fonds et programmes des Nations Unies. Le Comité tient à ce qu'il n'y ait pas de nouveau report des dates butoirs actuellement fixées.

Pour ce qui est de l'ONU et de ses opérations de maintien de la paix, le Comité se félicite que l'accent soit davantage mis sur l'application concrète des normes IPSAS. Il faut d'urgence se prononcer sur la stratégie révisée relative à la mise en service du progiciel de gestion intégré (Umoja) qui devra très probablement être adoptée pour appuyer l'application des normes IPSAS en 2014, et ensuite élaborer et mettre en place un plan d'application concret et détaillé couvrant tous les domaines opérationnels pour pouvoir mener à bien les tâches immenses que constituent la collecte et le nettoyage des données comptables. Ces tâches présentent un risque particulièrement élevé pour l'ONU et ses opérations de maintien de la paix, étant donné l'absence d'un plan d'application détaillé, la taille, le nombre et la complexité des entités concernées et les incertitudes qui entourent la mise en service d'Umoja.

De l'avis du Comité, il est possible d'appliquer les normes à la date prévue (d'ici à 2012) pour toutes les autres entités mais il y a des risques importants et urgents qu'il faudra gérer si l'on veut atteindre cet objectif. Le Comité est particulièrement préoccupé par les progrès insuffisants réalisés jusqu'à présent par la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, qui n'a pas encore obtenu l'approbation du Comité mixte pour continuer d'appliquer *mutatis mutandis* le Règlement financier et les règles de gestion financière à sa comptabilité et à ses rapports financiers d'une manière qui permette d'assurer la conformité avec les normes IPSAS en 2012. Il s'inquiète également au sujet des entités qui ont fixé des échéances pour 2012 mais qui n'ont pas encore arrêté définitivement leurs méthodes comptables.

Même si cela est important du point de vue de la responsabilisation et de la transparence, le simple fait d'obtenir des opinions non assorties de commentaires pour les comptes vérifiés n'implique pas que les normes IPSAS seront bien appliquées. Ce sont les gains qui auront été obtenus sur le plan de la rationalisation des décisions et de l'amélioration de la productivité qui sont déterminants. Pour assurer la réalisation de ces gains, toutes les entités opérationnelles devront être mobilisées et les schémas culturels profondément modifiés. Le Comité est conscient que les avantages découlant de l'adoption des normes IPSAS pour l'établissement des rapports financiers et de la tenue d'une comptabilité d'exercice pour la gestion ne se matérialiseront pas tous immédiatement, mais qu'ils seront acquis progressivement grâce à une gestion attentive. Il est préoccupé de constater que, dans la quasi-totalité des entités examinées, il n'existe pas de plans pour la réalisation des avantages et que les mécanismes de gestion du changement appropriés n'ont pas encore été mis en place pour opérer les changements nécessaires aux niveaux de l'organisation des tâches et de la culture. D'après les éléments d'information recueillis par le Comité, il ne semble guère établi que les entités opérationnelles appréhendent les nouvelles informations dont elles disposeront par l'intermédiaire des normes IPSAS, ou qu'elles réfléchissent à la manière dont elles les exploiteront pour améliorer le rapport coût-efficacité de leurs activités et font le travail de préparation nécessaire à cette fin.

En conséquence, même si l'on parvient à produire des états financiers conformes aux normes IPSAS aux dates visées, il reste toujours un risque non négligeable de retards considérables dans la réalisation de tous les avantages qui doivent découler de l'adoption de la méthode de comptabilité d'exercice dans le cadre défini par les normes IPSAS.

Si l'on veut véritablement tirer parti des avantages que procureraient les nouveaux processus et les éléments d'information issus de la mise en œuvre des normes IPSAS, il faut également mettre en place un dispositif de responsabilisation et de gestion des risques clair et efficace qui permette de faire coïncider les responsabilités avec les attributions des cadres à qui revient le soin d'exécuter les mandats de leurs organisations respectives et des tâches essentielles qui leur sont confiées. Le Comité pense en effet que, si les responsabilités ne sont pas définies à l'aide d'un dispositif adapté, en particulier à l'ONU, les cadres n'auront pas les moyens de tirer parti des nouveaux éléments d'information pour accroître l'efficacité dans l'exécution des activités et des prestations et ne seront pas tenus de rendre compte de leurs actes.

Principales constatations concernant l'ONU et ses opérations de maintien de la paix : mise en application prévue en 2014

Interdépendance avec Umoja

La stratégie retenue par l'ONU et ses opérations de maintien de la paix pour l'adoption des normes IPSAS présuppose qu'Umoja sera mis en service de manière satisfaisante. En sus de nombreux autres avantages, ce progiciel permettra de doter l'Organisation des systèmes nécessaires pour faire face aux besoins accrus liés au traitement des données dans le cadre de l'application des normes. Or, le projet Umoja accusant des retards, sa réalisation ne sera pas achevée en temps voulu pour appuyer l'application des normes IPSAS comme on le prévoyait, et le Comité n'a vu pour le moment aucune trace de l'existence de plans bien définis indiquant comment les priorités établies dans ce contexte seront réaménagées pour assurer cet appui. Au cas où il serait impossible de redéfinir globalement les priorités du projet Umoja, ou seulement possible de les redéfinir partiellement, il n'existe pas à l'heure actuelle de plan de secours bien établi pour parer à cette éventualité, mais le Comité sait que l'ONU et ses opérations de maintien de la paix connaissent ce risque et commencent à prendre des dispositions pour le gérer.

Risques pesant sur la mise en application

Tant que la décision concernant Umoja n'aura pas été prise et que l'Administration n'aura pas établi un plan d'application global exposant toutes les incidences au niveau du calendrier, le Comité n'a aucune garantie que l'ONU sera capable d'adopter les normes IPSAS d'ici à 2014. Mais indépendamment de ce qui sera décidé, il y a d'autres risques importants dont il faut tenir compte pour respecter l'échéance fixée :

- La gestion des risques qui entourent l'adoption des normes IPSAS revêt à présent une importance primordiale. Au moment de l'examen fait par le Comité, il n'existait pas de dispositif établi pour la gestion des risques afférents au projet, bien que l'Administration lui ait signalé par la suite qu'un inventaire des risques avait été entre-temps établi;
- Les opérations complexes requises pour la collecte des données qui permettront de déterminer la valeur des actifs et de calculer des soldes d'ouverture cohérents ne sont pas à un stade très avancé et de nombreuses entités opérationnelles ne sont pas encore préparées à l'accomplissement de cette tâche. Pour la mener à bien, il faudra déployer des efforts concertés dans l'ensemble de l'organisation;

- L'Équipe IPSAS ONU n'a pas le sentiment qu'elle possède tous les éléments d'information voulus pour établir des états financiers « à blanc » avec des données réelles. Or, sans un essai à blanc au cours de l'année précédant la mise en application des normes IPSAS, il est improbable qu'une organisation aussi complexe que l'ONU puisse déterminer des soldes d'ouverture pour la valeur des actifs inscrits au bilan et présenter des états financiers de haute qualité qui remplissent les conditions requises pour résister à un audit, dans les délais prévus pour la mise en œuvre;
- Les entités opérationnelles manqueront de temps pour se préparer à appliquer les directives et les processus-métiers y afférent correctement et uniformément. Vu l'ampleur des opérations de maintien de la paix en particulier, il s'agit là d'un risque de nature à compromettre l'établissement d'états financiers conformes aux normes IPSAS pendant la première année du passage à ces normes.

Gestion des avantages et du changement

Le Comité a vu peu de signes dénotant la mise en œuvre des méthodes de gestion du changement et des ressources correspondantes nécessaires pour appuyer l'application des normes IPSAS et assurer les adaptations culturelles requises pour l'incorporation des concepts de la comptabilité d'exercice, par exemple la prise de conscience par le personnel non financier du fait qu'il est important de rendre compte du déroulement des opérations liées à la gestion des marchés, depuis le stade de la passation d'une commande jusqu'au règlement final, après la réception des marchandises et la réception de la facture. On pourrait faire davantage pour intégrer les activités de gestion du changement concernant les projets IPSAS et Umoja.

Principales constatations concernant les fonds et programmes des Nations Unies : mise en application prévue en 2012

Les constatations ci-dessous se rapportent à l'examen de l'état de préparation à la mise en œuvre des normes IPSAS au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), au Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), au Bureau des Nations Unies pour les services d'appui au projet (UNOPS), au Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) et à la Caisse commune du personnel des Nations Unies. Le Comité pense qu'il est possible de respecter le calendrier d'application prévu pour toutes ces entités, mais il attire l'attention sur les points suivants qui lui semblent particulièrement préoccupants :

- Malgré la date butoir de 2012, la plupart des organisations n'ont pas encore arrêté définitivement toutes les méthodes comptables et il reste beaucoup à faire pour collecter, nettoyer et convertir convenablement les données en vue de la mise en application des normes IPSAS, tâche dont l'ampleur n'est pas exactement connue dans certains cas. Du fait des retards pris dans la mise au point des méthodes comptables, le personnel des bureaux extérieurs des entités considérées risque de n'être pas formé ou de ne pas bien connaître les nouveaux principes et procédés nécessaires à la mise en œuvre des normes IPSAS, par exemple, l'obligation de cataloguer avec exactitude le volume et la valeur des actifs;

- Bien que la plupart des entités aient prévu d'établir des états financiers factices avec des données comptables réelles avant la mise en application effective, il est à présent très difficile de le faire dans les délais prescrits et le moindre retard risque de ne pas laisser assez de temps pour l'examen et les rectifications;
- Dans la plupart des entités, on n'a pas constitué des équipes expertes, dotées de toutes les ressources voulues, pour la mise en application des normes IPSAS. À l'UNRWA, il n'y a pas de responsable attribué pour la direction du projet ou d'équipe spécialement mandatée pour la mise en œuvre. Le HCR fait trop largement appel à des consultants externes et le FNUAP, quant à lui, est encore en train de recruter à des postes essentiels de son équipe de mise en œuvre;
- La Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies doit encore obtenir l'approbation de son comité mixte pour continuer d'appliquer *mutatis mutandis* le Règlement financier et les règles de gestion financières à sa comptabilité et à ses rapports d'une manière qui permette d'assurer la conformité aux normes IPSAS d'ici à 2012. Le Comité a recensé un certain nombre de risques qu'il faut réduire si l'on veut respecter la date limite du 1^{er} janvier 2012 fixée par la Caisse;
- Pour certaines entités, même s'il s'avère possible de présenter des états financiers conformes aux normes IPSAS en 2012, il est très peu probable que les avantages attendus de l'adoption de ces normes seront obtenus sans nouveaux retards importants, la plupart des entités n'ayant pas défini de stratégies bien pensées de réalisation des avantages ni prévu de mécanismes adaptés pour la gestion du changement.

Recommandations

Compte tenu des principales constatations exposées ci-dessus, le Comité a formulé des recommandations détaillées dans le corps de son rapport. Il recommande essentiellement ce qui suit :

a) Que l'ONU et les opérations de maintien de la paix :

- **Examinent attentivement toutes les interdépendances et tous les risques, coûts et avantages que présente l'échelonnement de la mise en œuvre d'Umoja et des normes IPSAS;**
- **Prévoient des plans « bis » au cas où l'échelonnement de la mise en service d'Umoja serait impossible ou échouerait;**
- **Établissent un plan de mise en application complet, pratique et détaillé utilisable par l'ONU et ses opérations de maintien de la paix dès qu'une décision aura été prise en ce qui concerne la stratégie de mise en œuvre d'Umoja, ce plan global devant définir les modalités et le calendrier de collecte, de nettoyage et de transfert dans Umoja des données comptables et être sous-tendu par des plans au niveau opérationnel, qui aideront à canaliser les initiatives des départements, des bureaux hors Siège et des missions;**
- **Établissent d'urgence un dispositif efficace de gestion des risques pour la mise en application des normes IPSAS;**

b) Que toutes les entités qui ne l'ont pas encore fait, notamment l'ONU et les opérations de maintien de la paix :

- **Établissent des modèles d'états financiers et fixent des plans précis pour l'établissement de comptes factices avec des données comptables réelles, en prenant en considération le temps nécessaire au Comité pour les examiner;**
- **Mettent en place des équipes expertes et dotées de toutes les ressources voulues pour l'application des normes IPSAS;**
- **Établissent un plan précis de collecte, de nettoyage et de conversion des données en vue de l'application des normes IPSAS en indiquant au personnel concerné les tâches à accomplir, et entament de toute urgence ces activités;**
- **Se dotent d'un plan d'obtention des avantages à tirer de l'adoption des normes IPSAS et d'un programme de gestion du changement à l'échelle de l'entité, notamment d'un plan de communication détaillé précisant les changements et les avantages que cette adoption entraînera, ainsi que la manière dont l'équipe de direction de chaque département et bureau doit en assumer la maîtrise et piloter l'obtention de ces avantages.**

Tableau
Préparation de la mise en application des Normes comptables internationales pour le secteur public

<i>Principaux critères</i>	<i>ONU (2014)</i>	<i>Opérations de maintien de la paix (2013)</i>	<i>PNUD (2012)</i>	<i>FNUAP (2012)</i>	<i>UNOPS (2012)</i>	<i>UNICEF (2012)</i>	<i>HCR (2012)</i>	<i>UNRWA (2012)</i>
Évaluation du Comité sur la réalisation du projet de mise en application des normes IPSAS	Risque élevé	Risque élevé	Risque faible	Risque moyen	Risque moyen à élevé	Risque moyen	Risque moyen	Risque moyen
L'entité tient les délais pour les principales étapes définies dans le plan d'application.	Pas de plan d'application détaillé	Pas de plan d'application détaillé	Oui	Oui	En partie; des retards par rapport aux plans	Oui	En partie; des retards par rapport aux plans	En partie; des retards par rapport aux plans
Un progiciel de gestion intégré adapté aux objectifs est en place.	Non. Le projet Umoja est en chantier mais a pris du retard.	Non. Le projet Umoja est en chantier mais a pris du retard.	Oui	Oui	Oui	En partie	Oui	En partie
Les plans de collecte, de nettoyage et de conversion des données comptables avancent comme prévu.	Les travaux viennent tout juste de commencer.	Les travaux viennent tout juste de commencer.	En cours en continu	En cours en continu	En cours en continu	En cours en continu	En cours en continu	Oui
Des modèles de projet d'états financiers ont été mis au point et communiqués au Comité.	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Des plans précis existent pour l'établissement des soldes d'ouverture.	En partie	En partie	Oui	Oui	En partie	En partie	Non	Non
Il est prévu d'établir des comptes factices avec des données comptables réelles.	En partie	En partie	Oui	Oui	En partie	En partie	Oui, mais échéancier serré	Oui
Un plan concret d'obtention des avantages a été défini.	Non	Non	Non	Non	Non	En partie	Non	Non
Un programme effectif de gestion du changement a été défini.	Non	Non	Oui	En partie	En partie	Oui	En partie	En partie

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Généralités	11
II. Gestion des avantages découlant de l'adoption des normes IPSAS	13
III. Constatations et recommandations concernant l'ONU et les opérations de maintien de la paix	19
IV. Constatations et recommandations concernant les fonds et programmes des Nations Unies ..	27
V. Remerciements	37
 Annexes	
I. Cibles d'application des normes IPSAS dans les organisations du système des Nations Unies	38
II. Budget prévu pour la mise en application des normes IPSAS à l'ONU	39
III. Exemples de données comptables nécessaires pour rendre les états financiers conformes aux normes IPSAS	40

I. Généralités

1. Les Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) sont des principes comptables fondés sur la comptabilité d'exercice, qui ont été conçus expressément à l'intention du secteur public et des organisations internationales. Ces normes sont publiées par le Conseil des normes comptables internationales du secteur public qui s'attache à promouvoir la transparence et le respect du principe de responsabilité dans le secteur public. Elles sont beaucoup plus précises et plus détaillées que les Normes comptables du système des Nations Unies et laissent subsister beaucoup moins de possibilités de divergences dans les interprétations.

2. La comptabilité d'exercice signifie qu'une organisation constate les dépenses et les recettes au moment du fait générateur au lieu d'attendre que les décaissements ou les encaissements soient effectués. Les normes IPSAS exigent également des informations détaillées sur la valeur, la quantité et l'emplacement des éléments de l'actif (biens immobiliers, matériel, véhicules, réserves de vivres, médicaments, etc.) et du passif (pensions, charges à payer relatives au personnel, dettes envers les fournisseurs, engagements de dépenses pour le financement, etc.) d'une organisation, que les organismes des Nations Unies n'ont jamais consignées précédemment. Il s'agit en fait de donner aux organisations la possibilité de mieux appréhender leurs dépenses, leurs recettes, leur actif et leur passif et d'en avoir une image plus précise. Les normes IPSAS permettront de renforcer le contrôle de gestion exercé sur les éléments de l'actif et du passif et, surtout, d'améliorer les informations sur lesquelles on s'appuie pour faire des choix judicieux d'un point de vue économique, assurer une meilleure utilisation des ressources et maintenir une bonne viabilité financière à long terme.

3. En novembre 2005, le Comité de haut niveau sur la gestion du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) a pris une initiative marquante en recommandant aux organismes des Nations Unies de passer des Normes comptables du système des Nations Unies aux Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) aux fins de la présentation de leurs états financiers; en substance, il leur recommandait d'adopter la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale. En 2006, l'Assemblée générale a décidé, dans sa résolution 60/283, d'approuver l'adoption des normes IPSAS.

4. Dans sa recommandation, le Comité de haut niveau sur la gestion fixait l'adoption des normes IPSAS à 2010 au plus tard pour tous les organismes des Nations Unies, à l'exception des trois « pionniers »¹. Cette échéance a posé des difficultés à un certain nombre d'organismes pour une ou plusieurs raisons : un manque de compétences spécialisées, l'absence de progiciels de gestion intégrés compatibles et des conflits de priorités. Onze organismes avaient révisé leur calendrier initial au 30 juin 2009 et deux autres modifications avaient été recensées au 31 décembre 2009. Au 30 juin 2010, deux des quatre organismes qui avaient précédemment prévu de mettre en application les normes IPSAS en 2011 avaient repoussé la date à 2012 et un organisme qui avait retenu l'année 2012 pour leur entrée en vigueur a maintenant pour objectif 2014. On trouvera à l'annexe I du présent rapport les informations les plus récentes sur les dates d'application prévues pour les organismes des Nations Unies.

¹ Programme alimentaire mondial, Organisation de l'aviation civile internationale et Organisation mondiale de la Santé. Le Programme alimentaire mondial a adopté les normes IPSAS en 2008.

5. Dans son rapport sur les opérations de maintien de la paix pour l'exercice clos le 30 juin 2010 (A/65/5, vol. II) et dans son résumé concis publié en juillet 2010 (A/65/169), le Comité a continué de mettre l'accent sur les préoccupations causées par la lenteur des progrès enregistrés, le report des dates d'application des normes IPSAS et, en particulier, par les problèmes auxquels les administrations continuaient de se heurter pour comptabiliser correctement les actifs répartis entre les différentes opérations à l'échelle mondiale et par l'éventualité de réserves sur la validité de certains comptes après la mise en application des normes IPSAS.

Mandat, étendue des travaux et méthode

6. Dans ce contexte, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires avait recommandé, dans un rapport publié en octobre 2010 (A/65/498), que le Comité des commissaires aux comptes fasse rapport une fois par an sur l'état d'avancement du passage aux normes IPSAS. Faisant fond sur ses travaux antérieurs et la concertation régulière établie avec les organismes des Nations Unies sur les questions liées aux normes IPSAS, le Comité a examiné les progrès accomplis sur la voie de l'adoption de ces normes au sein des entités qui relèvent de sa compétence en s'attachant à déterminer si lesdites entités :

- Sont en mesure de respecter le calendrier prévu pour l'application des normes IPSAS;
- Ont mis en place des mécanismes de gouvernance et de mise en œuvre appropriés et entrepris de définir et de gérer les risques qui peuvent compromettre une bonne mise en œuvre;
- Gèrent activement les changements opérationnels qui sont nécessaires pour mettre les processus en conformité avec les normes IPSAS et produire les avantages escomptés.

7. Il existe un certain nombre de risques critiques qui peuvent compromettre la mise en application des normes IPSAS en temps voulu et la réalisation des avantages envisagés par l'Assemblée générale lorsqu'elle avait pris la décision d'adopter les normes en question. Les administrations elles-mêmes ont largement appréhendé ces risques, mais l'objet du présent rapport est de livrer le point de vue du Comité sur la question en toute indépendance, comme l'a demandé l'Assemblée.

8. Le Comité a coordonné ses travaux avec le Bureau de service de contrôle interne et d'autres services d'audit interne, lorsqu'il y avait lieu. Il a également tenu compte du rapport du Corps commun d'inspection intitulé « État de préparation des organismes des Nations Unies en vue de l'application des Normes comptables internationales pour le secteur public » (JIU/REP/2010/6), paru en 2010. Dans ce rapport, on constatait que de nombreux organismes avaient sous-estimé les efforts concertés et les ressources qui seraient nécessaires et qu'ils n'avaient pas entrepris de préparation initiale ni d'évaluation des risques. On ajoutait que l'étude avait également fait ressortir que la réussite du passage aux normes IPSAS reposait sur un ferme appui et engagement de la direction, des équipes spéciales dynamiques dans les départements et l'adoption d'une approche de gestion de projet, et 16 pratiques optimales étaient ensuite recommandées.

9. Le présent rapport est différent : il présente, pour les entités considérées, un résumé concis de l'état d'avancement des préparatifs, des principaux risques qui peuvent compromettre la réalisation de tous les avantages associés aux normes

IPSAS et des dispositions à prendre pour y faire face. Il aborde des questions qui, de l'avis du Comité, devraient être portées à l'attention de l'Assemblée générale. Les observations et conclusions du Comité ont fait l'objet d'entretiens avec les administrations concernées, dont les opinions ont été dûment prises en compte dans le rapport.

II. Gestion des avantages découlant de l'adoption des normes IPSAS

10. Le présent chapitre analyse les avantages que l'adoption des normes IPSAS procurera aux entités intéressées et la manière dont est gérée la réalisation de ces avantages, notamment en examinant si les procédures de gestion des changements opérationnels connexes ont été ou sont actuellement mises en place. Il traite également de la réalisation des avantages liés à l'harmonisation et à la comparabilité des méthodes comptables et des processus-métiers, et de l'impact des informations plus fréquemment actualisées qui résulteront de l'adoption d'un cycle annuel pour l'établissement des rapports. L'attention du Comité a été centrée en permanence sur les entités qui relèvent de sa compétence, telles qu'elles sont énumérées dans la définition des travaux à effectuer.

Réalisation des avantages et gestion du changement

11. Les avantages attendus de l'adoption des normes IPSAS, tels que l'Assemblée générale les envisageait à l'origine (voir A/60/846/Add.3), étaient les suivants :

- D'une manière générale, un meilleur contrôle interne et une plus grande transparence de l'actif et du passif;
- Un alignement de la comptabilité de l'ONU sur les meilleures pratiques en vigueur grâce à l'application de normes crédibles et indépendantes reposant sur la méthode de la comptabilité d'exercice;
- Des informations plus complètes sur les coûts, qui faciliteraient la gestion axée sur les résultats;
- Une comptabilisation du matériel durable permettant de tenir des états plus exacts et plus complets sur ce type de matériel;
- Une plus grande cohérence et une plus grande comparabilité des états financiers.

12. Le Comité sait que l'Administration a fait un exposé, lors d'une réunion informelle du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires tenue en mai 2011, sur l'importance d'une gestion de l'exploitation des avantages et d'une protection contre les risques qui pourraient compromettre la réalisation, à la fois au sein du Secrétariat de l'ONU et dans l'ensemble du système des Nations Unies.

13. Les nouvelles données de la comptabilité d'exercice – concernant les éléments d'actif, les stocks, les placements et les obligations futures, par exemple – fourniront un socle pour mieux éclairer la prise des décisions dans tous les organismes des Nations Unies. Il est donc important de communiquer ces données, dès qu'elles auront été recueillies, aux cadres et aux agents opérationnels qui sont

capables d'appréhender et d'interpréter les informations de gestion dans le contexte d'une telle comptabilité, et qui sont habilités à repenser les modalités d'emploi des ressources pour améliorer le rapport coût-efficacité et à en rendre compte. C'est pourquoi, même si elle est un élément important, la production d'états financiers conformes aux normes IPSAS ne constitue qu'une étape vers la réalisation de tous les avantages escomptés. Par exemple, les nouvelles données consignées sur la valeur, le coût et la durée de vie utile de tous les éléments du patrimoine permettront aux organismes de définir, pour ces actifs, des stratégies de gestion intégrée qui n'auraient pas pu être envisagées avec les informations précédemment disponibles.

14. Le Comité est conscient que les avantages découlant de l'adoption des normes IPSAS pour l'établissement des états financiers et la tenue d'une comptabilité d'exercice pour la gestion ne se matérialiseront pas tous immédiatement, mais qu'ils seront acquis progressivement grâce à une gestion attentive. Il est néanmoins indispensable d'entreprendre maintenant les travaux axés sur l'exploitation des avantages de cette importante mutation pour éviter des retards excessifs dans leur concrétisation. Le Comité est préoccupé par le fait que, dans toutes les entités examinées :

- Les avantages attendus de l'adoption des normes IPSAS n'ont pas été exposés de façon globale dans un document quelconque, y compris le plan de haut niveau établi pour l'exécution du projet IPSAS; il n'existe pas non plus de plan d'action pour la réalisation des avantages, ni de dispositions pour le suivi de ces derniers. En fait, il n'existe pas de plan pour l'exploitation effective des avantages découlant de l'adoption des normes IPSAS dans l'ensemble des organismes des Nations Unies;
- Il ne semble guère établi que les entités opérationnelles appréhendent les nouvelles informations dont elles disposeront ou qu'elles réfléchissent à la manière dont elles les exploiteront pour améliorer le rapport coût-efficacité de leurs activités et produire d'autres avantages tangibles, et font le travail de préparation nécessaire à cette fin;
- On ne sait pas à qui doit être imputée la responsabilité de la réalisation des avantages découlant de l'adoption des normes IPSAS. Les entités opérationnelles ne se sont pas engagées à produire des avantages tangibles et quantifiables se rapportant à leur domaine d'activité et sont incapables de dire comment les avantages seront obtenus ou mesurés.

15. **Le Comité recommande que l'Organisation des Nations Unies, ses opérations de maintien de la paix et ses fonds et programmes :** a) définissent clairement les objectifs du projet IPSAS et les relie aux avantages que l'Organisation doit en retirer; b) astreignent les entités opérationnelles à faire de même pour leur propre plan d'application; c) mettent au point une méthode permettant de suivre les avantages découlant de l'adoption des normes IPSAS; d) communiquent régulièrement des informations sur les progrès accomplis dans la réalisation des avantages à la haute administration, au Comité de gestion, au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et à l'Assemblée générale, selon qu'il conviendra, pour l'entité concernée.

Gestion opérationnelle du changement

16. La mise en application des normes IPSAS est une vaste entreprise qui implique des changements importants dans les modes de fonctionnement. Elle entraîne déjà des conséquences pour le personnel, les administrations et les responsables de la gouvernance et appellera un profond changement de culture au sein de l'ONU, des opérations de maintien de la paix et des fonds et programmes des Nations Unies si l'on veut assurer le passage à ces normes et tirer pleinement parti des avantages qu'elles présenteront, au fil des ans.

17. Il importe au plus au point que tous les fonctionnaires saisissent les incidences du nouveau système d'établissement de rapports sur leurs activités quotidiennes. Si l'on ne consacre pas suffisamment de moyens à la formation et à la gestion du changement, il existe un risque réel que les normes IPSAS ne soient pas bien comprises et que les avantages escomptés ne soient pas obtenus. Le Comité a vu peu de signes montrant que les méthodes de gestion du changement et les moyens correspondants requis pour appuyer l'application des normes IPSAS et tirer parti des avantages qu'on en attend étaient mis en œuvre.

18. L'adhésion du personnel au projet IPSAS risque d'être compromise si les avantages et les changements qui résulteront de l'adoption des normes ne sont pas correctement exposés et si le personnel n'est pas associé de façon plus active à l'exécution du projet et aux efforts axés sur la réalisation des avantages. Au demeurant, le Comité n'a trouvé aucune trace de l'existence d'une stratégie de communication et d'une conception sur la nature des objectifs visés et la manière de procéder pour les atteindre, en particulier pour les points suivants :

- Modalités suivant lesquelles les nouvelles informations et la gestion active des bilans et des flux de trésorerie favoriseront une meilleure application du principe de responsabilité et la mise en place de modes de fonctionnement plus efficaces;
- Rôle que les fonctions financières joueront en contribuant à l'amélioration du fonctionnement des organisations, à la production d'informations très élaborées aux fins de la prise de décisions et à la recherche de l'excellence dans la gestion financière pour le système des Nations Unies dans son ensemble;
- Nature de la formation requise pour les décideurs et les cadres opérationnels sur les nouvelles informations et la manière de les utiliser, par exemple, aux fins de la mesure des résultats, de la détermination du coût des activités et de l'analyse des investissements.

19. À l'ONU, une formation en ligne a été dispensée à plus de 2 000 fonctionnaires pour les sensibiliser aux normes IPSAS et leur inculquer des connaissances théoriques de base, mais cette formation avait un caractère facultatif et n'a pas été gérée de façon systématique ou ciblée jusqu'à présent. L'Administration a informé le Comité que la prochaine phase de formation prévoyait un contenu plus détaillé et ciblerait les personnes qui seront directement touchées par la mise en application des normes IPSAS. Le Comité note que toutes les formations portant sur les normes IPSAS devraient souligner les avantages de la comptabilité d'exercice et indiquer comment celle-ci pourrait améliorer la prise des décisions et la conduite des activités. Il relève également qu'un « gestionnaire du changement » a été engagé en avril 2011; selon lui, les fonctions qui s'attachent à ce poste devraient comprendre

l'élaboration d'une stratégie de communication pour l'application des normes IPSAS à l'échelle de l'Organisation et une gestion efficace du changement appelle un engagement, un soutien et une impulsion de la part des hauts fonctionnaires dans l'ensemble de l'Organisation.

20. Dans les fonds et programmes des Nations Unies, on constate que les ressources et les activités consacrées à la gestion des changements nécessaires pour appuyer l'introduction des normes IPSAS, par exemple les activités de formation du personnel, sont généralement déficientes. L'attention accordée aux importants changements de mentalité et de comportement qui sont requis pour tirer parti des avantages est également insuffisante. Il existe un risque réel que les nouvelles normes ne soient pas bien comprises et que leurs avantages ne soient pas exploités.

21. Le Comité recommande au Comité de gestion de l'Organisation des Nations Unies et à la direction des fonds et programmes des Nations Unies d'établir, s'il n'en existe pas, un plan d'obtention des avantages à tirer de l'adoption des normes IPSAS et un programme de gestion du changement à l'échelle de l'Organisation ou de l'entité, notamment un plan de communication détaillé précisant les changements et les avantages que cette adoption entraînera, ainsi que la manière dont l'équipe de direction de chaque département et bureau doit en assumer la maîtrise et piloter l'obtention de ces avantages.

22. Le Comité recommande également que tous les hauts responsables de l'ONU et des fonds et programmes des Nations Unies suivent, au minimum, un cours de sensibilisation aux normes IPSAS qui souligne les avantages de la comptabilité d'exercice et indique comment cette méthode comptable pourrait permettre d'améliorer la prise des décisions et la conduite des activités.

Harmonisation et normalisation des pratiques de fonctionnement

23. L'adoption des normes IPSAS est compatible avec l'objectif commun à tous les organismes des Nations Unies qui consiste à accroître leur efficacité en encourageant une harmonisation des pratiques de fonctionnement. On s'est accordé sur le fait qu'il était souhaitable de retenir ces normes pour le système des Nations Unies parce qu'elles ont été établies par des spécialistes de la comptabilité financière internationale dans le cadre d'un processus indépendant et rigoureux, ce qui offre une garantie quant à la crédibilité et à la comparabilité des états financiers. Cela est extrêmement important car les organismes des Nations Unies sont tributaires des États Membres pour leur financement dans une conjoncture de restrictions budgétaires. S'il y a des divergences d'interprétation sur des points essentiels, on pourrait être amené à s'interroger sur l'intérêt que les normes IPSAS présentent par rapport à d'autres normes quelconques, y compris les Normes comptables du système des Nations Unies. Il est donc logique que le Comité de haut niveau sur la gestion souhaite une harmonisation.

24. La crédibilité des états financiers des organismes des Nations Unies et du projet d'adoption des normes IPSAS à l'échelle du système risque d'être sérieusement compromise si des institutions qui ont des activités opérationnelles ou des arrangements administratifs similaires interprètent les mêmes normes différemment. Les organismes s'accordent à reconnaître que les normes devraient être interprétées et appliquées de manière uniforme lorsque les activités

opérationnelles ou les dispositions administratives qui sont régies par des normes IPSAS particulières sont identiques ou similaires.

25. En 2010, le Groupe de travail interinstitutions sur les normes IPSAS a fait réaliser une étude pour déterminer le degré de « diversité » entre les organismes des Nations Unies en décembre 2010. Il ressortait de cette étude que, lorsque le Groupe de travail avait approuvé des principes comptables, le taux de concordance enregistré pour l'adoption de ces principes était élevé et que leur inadéquation était clairement justifiée dans les cas – minoritaires – où ils n'étaient pas appliqués, ce qui dénotait un bon degré d'harmonisation. Quand le Groupe de travail s'était borné à formuler des directives sur l'interprétation des normes IPSAS, l'amplitude des variations observées dans les appréciations relatives à l'opportunité de les appliquer ou dans les divergences d'interprétation était plus importante. Cette situation traduit l'existence de plusieurs possibilités admises par les normes IPSAS et de désaccords quant à la manière dont ces dernières doivent être appliquées, mais aussi des différences au niveau des états de préparation, dues au fait que certaines entités ont arrêté fermement leur position alors que d'autres envisagent toujours plusieurs options possibles. On distingue, dans les méthodes comptables, sept points particulièrement problématiques pour lesquels les approches diffèrent sensiblement et qui doivent faire l'objet d'une concertation plus approfondie entre les entités elles-mêmes ainsi qu'entre les entités et les commissaires aux comptes vers le milieu de 2011, à savoir :

- La constatation des produits des opérations sans contrepartie directe, tels que les produits afférents à des contributions volontaires, à des accords de financement pluriannuels et à des biens et services en nature;
- Le mode de comptabilisation d'un ensemble d'avantages accordés au personnel, par exemple les prestations dues au titre de l'assurance maladie après la cessation de service, des congés annuels, des congés de maladie, du capital décès et de l'indemnité pour frais d'études;
- Le contrôle des actifs des projets, les organisations ayant des opinions divergentes sur la question de savoir si les biens achetés dans le cadre d'un projet doivent être comptabilisés comme des avoirs de l'organisation et inscrits à son bilan ou s'ils doivent être passés en charges au moment de l'achat dès lors que l'organisation n'a pas d'emprise sur ces biens et n'en tire aucun bénéfice;
- Le mode de comptabilisation des droits d'utilisation cédés sans contrepartie pour un actif, les opinions divergeant sur le point de savoir si l'emprise exercée sur l'actif en question et son utilisation justifient qu'il soit comptabilisé comme un avoir de l'organisation.

26. Le Comité souscrit à l'idée qu'il est nécessaire d'assurer une interprétation homogène dans le cadre de l'application des normes IPSAS, comme le Comité de haut niveau sur la gestion l'a demandé. Même s'il est manifestement important que les organismes des Nations Unies qui se trouvent dans une situation analogue adoptent des modes de comptabilisation et des règles comptables similaires, sinon identiques, pour bénéficier des avantages associés à la comparabilité, la recherche d'une harmonisation ne doit pas compromettre l'aptitude d'un organisme à produire des états financiers conformes aux normes IPSAS et à établir des rapports qui donnent une image fidèle de sa situation. Il appartient à la direction de chaque entité

de déterminer les interprétations et les modalités d'application qui conviennent le mieux pour lui. Avant tout, il faut que les États Membres aient la meilleure compréhension possible de la situation financière de chaque entité.

27. Sachant que chaque entité doit appliquer des méthodes comptables conformes aux normes IPSAS en les adaptant aux conditions et aux activités qui lui sont propres, le Comité recommande que le Groupe de travail sur les normes IPSAS détermine systématiquement les raisons qui expliquent toute divergence constatée dans les modes de comptabilisation en vue d'assurer une plus grande homogénéité.

28. Dans son résumé concis des principales constatations pour l'année 2010 (A/65/169), le Comité avait fait état de divergences dans les procédures des organismes des Nations Unies, qui étaient favorisées ou tolérées par les règlements financiers desdits organismes. Ces divergences limitent la comparabilité des états financiers, et le Comité avait fait remarquer que l'adoption des normes IPSAS offrait l'occasion d'améliorer la cohérence.

29. Des travaux visant à harmoniser les règlements financiers des organismes des Nations Unies ont été entrepris en 2006 mais ils n'étaient pas encore achevés à la date de la rédaction du présent rapport. Le Comité est conscient que le caractère autonome des fonds et programmes peut entraîner des différences réelles dans les modes de fonctionnement et, partant, dans les règlements. En outre, comme des calendriers différents ont été adoptés pour la mise en œuvre des normes IPSAS et que, en ce moment, l'accent est mis, comme il se doit, sur l'application des règlements financiers, plutôt que sur leur harmonisation, il est peu probable que cette harmonisation soit assurée dans un avenir proche.

30. Même si les règlements sont uniformisés, cela ne suffit pas; il faut aussi les étoffer et les rendre plus précis, faute de quoi le système des Nations Unies risque de ne pas atteindre son objectif d'harmonisation des modes de fonctionnement. Le Comité poursuivra l'examen de la question de l'harmonisation des règlements financiers, des modes de fonctionnement et de la présentation des états financiers dans ses futurs rapports. Il considère que cette question doit également être maintenue à l'étude par les administrations.

Comptes et rapports annuels

31. Comme le prescrivent les normes IPSAS, les organismes des Nations Unies établiront et présenteront des états financiers annuellement et non plus tous les deux ans. Il importe que les états financiers annuels soient également vérifiés de façon qu'ils soient crédibles et que l'on puisse s'y fier, constatation à laquelle souscrivent à la fois le Groupe de vérificateurs externes des comptes de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique et le Groupe de travail sur les normes IPSAS. Par voie de conséquence, les responsables de la gouvernance disposeront d'informations plus fréquemment actualisées sur la situation financière et le fonctionnement des organismes des Nations Unies.

32. L'adoption d'un cycle annuel pour la présentation des rapports soulèvera un certain nombre de questions, notamment celles de savoir dans quelle mesure les administrations qui ont l'habitude de présenter des rapports biennaux sont prêtes à produire une comptabilité annuelle ou comment l'Assemblée générale gèrera le

nombre et la périodicité accrus des états comptables et des rapports connexes sur la vérification externe des comptes, en particulier les répercussions sur le calendrier des travaux du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et de la Cinquième Commission.

33. L'Administration de l'ONU mène des entretiens avec les différentes parties prenantes, dont le Comité des commissaires aux comptes, sur les scénarios, les options et les solutions qui pourraient être soumis à l'examen du Comité consultatif. Étant donné que le passage au système de rapports annuels aura des incidences à partir de 2012, il est urgent pour elle de régler cette question.

III. Constatations et recommandations concernant l'ONU et les opérations de maintien de la paix

A. Progrès accomplis au regard des délais de mise en application

Délais de mise en application des normes IPSAS à l'ONU et dans les opérations de maintien de la paix

34. Au 30 juin 2009, l'ONU avait reporté à 2014 la mise en application des normes IPSAS initialement prévue en 2012, y compris pour les opérations de maintien de la paix. Les dates principales sont les suivantes :

- Le premier exercice budgétaire pendant lequel les normes IPSAS seront appliquées par les opérations de maintien de la paix sera celui qui se terminera le 30 juin 2014, ce qui signifie que l'Administration doit avoir mis au point tous les aspects pratiques d'ici au 1^{er} juillet 2013;
- La première année complète pendant laquelle les normes seront appliquées par l'ONU correspond à l'année budgétaire qui se termine le 31 décembre 2014, ce qui signifie que l'Administration doit être prête d'ici au 1^{er} janvier 2014.

35. L'Administration a expliqué que le report avait été décidé afin de coordonner la mise en application des normes avec la mise en service d'Umoja, les systèmes de gestion des ressources et des biens actuels ne permettant pas de disposer des données comptables nécessaires à l'établissement d'états financiers conformes aux normes IPSAS sans changements majeurs et onéreux et sans interventions manuelles. À la fin de 2010, il était devenu évident que le calendrier de mise en service d'Umoja avait glissé et le Comité de gestion de l'ONU a été informé en mars 2011 que le projet avait pris au moins 10,5 mois de retard par rapport à la date de mise en service qui avait été fixée au mois de décembre 2014; Umoja ne sera donc pas entièrement fonctionnel avant 2015 et n'appuiera donc pas la mise en application des normes IPSAS comme prévu.

36. En mars 2011, un groupe de travail conjoint, présidé par un représentant du Département de l'appui aux missions, a été créé afin de faciliter la coordination des deux projets et d'aider le Directeur du projet Umoja à établir et à présenter un calendrier et une stratégie d'appui aux normes IPSAS au comité de pilotage d'Umoja. Au moment de l'examen fait par le Comité des commissaires aux comptes, la mise en œuvre d'Umoja faisait l'objet d'une nouvelle évaluation afin de déterminer s'il était possible de mettre l'accent sur les composantes nécessaires à la mise en application des normes en 2014. Une décision devait intervenir à ce sujet

entre juin et août 2011, laissant moins de 24 mois pour que les opérations de maintien de la paix soient prêtes (1^{er} juillet 2013). Le Comité des commissaires aux comptes note également que le Directeur du projet Umoja a démissionné en juin 2011. Au moment de l'établissement du présent rapport, les conséquences de cette démission sur Umoja et sur la mise en application des normes IPSAS n'étaient pas claires pour le Comité.

37. Il est manifestement logique de donner la priorité aux composantes d'Umoja qui appuient les normes IPSAS, mais cela se fera inévitablement au détriment d'autres éléments. Cela pourrait nuire à la transformation des processus-métier dans d'autres domaines prioritaires, aux budgets et à l'élan imprimé au projet, car le personnel affecté à Umoja pourrait être surmené et les fonds dégarnis, retardant l'obtention de tous les avantages attendus du nouveau système, voire réduisant ces avantages. Il convient d'examiner de façon approfondie et de définir les interdépendances, les risques et les avantages afin de prendre des décisions en connaissance de cause. De l'avis du Comité des commissaires aux comptes, il est préoccupant qu'il n'y ait pas de plan « bis » qui pourrait être appliqué s'il n'était pas possible de respecter en tout ou en partie le calendrier de mise en service d'Umoja. Le Comité estime qu'un nouveau report de la date d'entrée en vigueur des normes IPSAS nuirait à la réputation de l'ONU et au succès de l'adoption des normes. Il est donc crucial que l'ONU se dote d'un plan « bis » pragmatique et viable, qui lui permette de tenir le délai de 2014 même si Umoja n'est pas entré en service.

38. Le Comité recommande que l'Administration examine attentivement toutes les interdépendances et tous les risques, coûts et avantages que présente l'échelonnement de la mise en œuvre d'Umoja et des normes IPSAS.

39. Le Comité recommande également que l'Administration mette la dernière main à des plans « bis » concertés au cas où l'échelonnement de la mise en service d'Umoja serait impossible ou échouerait.

40. L'Administration a indiqué qu'elle était consciente de la nécessité de veiller à la réalisation des deux projets et a informé le Comité qu'elle avait signalé au Comité de gestion à la fin juin qu'il n'était pas possible de rééchelonner complètement le projet Umoja de façon à appuyer la mise en application des normes IPSAS. Elle a donc commencé à mettre au point des plans « bis » afin d'atténuer les risques qui découleraient des retards qui pourraient être pris dans la mise en service d'Umoja. L'Administration se propose de réviser périodiquement ces plans, qui comprendraient le rééchelonnement du déploiement de certains éléments d'Umoja, l'apport de modifications mineures aux systèmes actuels et certaines solutions manuelles, afin de tenir compte des progrès accomplis dans le cadre des deux projets. Le Comité n'a toujours pas eu communication de ces plans et souligne que toute solution manuelle ne peut être que provisoire et destinée à parer au plus pressé en attendant la mise en service d'un progiciel de gestion intégré entièrement fonctionnel.

Plan d'application

41. L'Administration a informé le Comité que le projet IPSAS reposait sur un plan d'application de haut niveau qui mettait l'accent sur les écarts existant entre les méthodes comptables de l'ONU et les normes IPSAS, l'établissement de supports de formation et les activités de conception touchant Umoja. Les activités menées

jusqu'en 2010 avaient porté sur l'application progressive des règles à suivre aux fins de la mise en conformité avec les normes IPSAS, telles que la comptabilisation et la divulgation détaillée des engagements au titre de l'assurance maladie après la cessation de service, la rationalisation de la comptabilisation des travaux de construction en cours dans le contexte du plan-cadre d'équipement et la divulgation des contributions en nature et des éléments de passif éventuel. Cela a aidé toutes les composantes de l'Organisation à commencer à faire leurs changements qu'entraînera le passage aux normes IPSAS, mais ce n'est encore qu'un début.

42. À la fin de 2010, l'Administration a commencé à se doter d'un plan d'application plus précis, qui comprendra des grilles de planification détaillée dans les domaines opérationnels (missions, départements et bureaux) et insistera davantage sur les problèmes pratiques et logistiques posés par l'adoption de nouveaux processus-métier et la collecte et la préparation des données comptables brutes nécessaires à la mise en œuvre des normes. Récemment, l'ONU a également mené une enquête afin de déterminer le degré de préparation des bureaux et des missions et de déterminer l'ampleur des activités restant à entreprendre. Au moment de l'établissement du présent rapport, le plan d'application détaillé était toujours en cours d'établissement et devait en principe être approuvé courant 2011.

43. Il convient de mettre la dernière main au plan d'application en concertation avec les missions et les bureaux extérieurs et le Comité note que ce point a été abordé par les chefs des services financiers à l'occasion d'un atelier qui s'est tenu en juin 2011, l'idée étant d'achever les plans propres aux différents bureaux peu après. Le Comité accueille favorablement la place plus large qui est donnée aux aspects pratiques de la mise en application. En effet, faute d'un plan d'application global, il est difficile pour les entités opérationnelles de s'investir dans l'adoption des normes IPSAS; de même, faute de décisions claires concernant Umoja et le plan d'application détaillé, le Comité n'a aucune garantie que l'ONU sera capable d'appliquer les normes IPSAS d'ici à 2014. L'établissement d'un plan d'application détaillé est donc une tâche cruciale qui ne souffre aucun retard. On trouvera ci-après certains des éléments majeurs qui doivent être expressément prévus dans le plan d'application :

a) **Préparation des données comptables** : L'ONU devra traiter de très nombreuses données portant sur l'ensemble de ses opérations pour se mettre en conformité avec les nouvelles normes. Elle devra traiter, par exemple, les données sur la valeur, la quantité et l'emplacement des biens de l'Organisation, tâche d'autant plus nécessaire pour les opérations de maintien de la paix, qui détiennent la majeure partie de ces biens. Il faudra aussi s'atteler à la tâche considérable que constitue la conversion des données comptables provenant des nombreux systèmes existants pour les rendre compatibles avec Umoja. Au moment de l'examen fait par le Comité, le gros du travail de collecte et de nettoyage systématiques des données avait tout juste commencé et l'Administration n'était pas en mesure de remettre au Comité, aux fins d'audit, un plan précis concernant ces activités. L'ampleur de ce travail capital ne peut pas être sous-estimée et l'annexe II illustre les catégories de données qui doivent être préparées et les problèmes que cela pose. Le Comité note que le Bureau des services de contrôle interne s'attache à établir des programmes de travail afin d'aider l'Administration à préparer les données comptables et à renforcer la mise en conformité dans les domaines opérationnels, initiative qu'il accueille favorablement. Le Comité coopérera étroitement avec le Bureau de sorte

que le travail accompli par ce dernier lui procure toutes les assurances dont il a besoin;

b) **Établissement d'états financiers types** : La mise au point d'états financiers types dans lesquels des données réelles seraient utilisées permettrait à l'ONU de vérifier à quel point elle est capable d'établir des comptes conformes aux prescriptions des normes IPSAS et aiderait le Comité à recenser les carences potentielles et à formuler des conseils avant la mise en application effective des normes. L'Équipe IPSAS a établi un compte IPSAS type, mais l'existence de certains problèmes concernant les méthodes comptables ne lui a pas permis de le communiquer au Comité. L'Équipe sait également qu'il importe de tester les états financiers types au moyen de données réelles afin que le Comité puisse les évaluer, mais elle craint de ne pas avoir les ressources voulues pour entreprendre des essais couvrant tous les comptes. Or, il est improbable qu'une organisation aussi complexe que l'ONU puisse présenter des états financiers de haute qualité, qui remplissent les conditions requises pour résister à un audit, dans les délais prévus pour la mise en application si elle ne procède pas à des essais avec des données réelles;

c) **Audit des soldes d'ouverture** : La mise au point d'états financiers types sera étayée par l'établissement des soldes d'ouverture de l'actif, du passif et des réserves pendant la première année du passage aux nouvelles normes. Il s'agit de la première étape permettant d'établir la situation financière d'ouverture selon le principe de la comptabilité d'exercice intégrale. Le Comité note que l'Équipe IPSAS prévoit que les soldes d'ouverture seront établis progressivement, fonds par fonds, et mis à la disposition des commissaires selon le même principe. Déjà préoccupé par l'incertitude qui entoure la collecte de données comptables clefs, le Comité estime qu'il y a un manque de clarté en ce qui concerne tant la façon dont les soldes d'ouverture et le bilan d'ouverture seront mis au point que le calendrier qui sera retenu si l'ONU s'en tient à cette démarche progressive.

44. Le Comité recommande que l'Administration établisse un plan d'application complet, pratique et détaillé utilisable par l'ONU et ses opérations de maintien de la paix dès qu'une décision aura été prise en ce qui concerne la stratégie de mise en œuvre d'Umoja.

45. Le Comité recommande aussi que le plan d'application :

a) **Soit sous-tendu par des plans au niveau opérationnel qui aideront à canaliser les initiatives des départements, des bureaux hors Siège et des missions;**

b) **Définisse les modalités et le calendrier de collecte, de nettoyage, de transfert dans Umoja et de présentation aux fins d'audit des données comptables relatives aux biens non durables, aux contrats de location, aux obligations statutaires, aux garanties, aux inventaires de biens consommables, aux contrats et au personnel recruté sur le plan local, qui auront été préparées selon les principes de la comptabilité d'exercice;**

c) **Prévoie des plans précis afin de déterminer la façon dont les états financiers de l'ONU sont conformes à un ensemble d'états respectant les prescriptions des normes IPSAS et de faciliter l'adoption des mesures et des révisions nécessaires pour tenir les délais de mise en application, et prévoient l'établissement de comptes factices incorporant des données réelles qu'il examinera;**

d) **Comprenne des plans précis en ce qui concerne l'établissement des soldes d'ouverture et des bilans d'ouverture qui lui seront communiqués dès que possible. Le plan devrait être axé sur les risques, donner la priorité à l'établissement des soldes d'ouverture des bureaux les plus importants et prévoir suffisamment de temps pour qu'il puisse vérifier les bilans d'ouverture dès que cela sera possible et, en tout état de cause, au plus tard dans les trois mois qui précéderont la fin de la première année d'utilisation des normes IPSAS.**

46. L'Administration a informé le Comité que les échéances étaient telles qu'elle ne serait peut-être pas en mesure de produire un ensemble complet de comptes à des fins de test, mais qu'elle entendait faire des essais sur les fonds les plus importants et présentant les risques les plus élevés pour l'ONU et les opérations de maintien de la paix. Le Comité accordera la priorité au suivi de la planification des essais en 2011.

B. Mécanismes de gouvernance et de mise en œuvre

47. Présidé par la Vice-Secrétaire générale, le Comité de gestion de l'ONU assume la responsabilité et le contrôle d'ensemble des projets de transformation des activités liées aux normes IPSAS et à Umoja. La supervision des projets IPSAS et Umoja est assurée respectivement par le Comité de pilotage des normes IPSAS, placé sous la présidence du Contrôleur de l'ONU, et par le Comité de pilotage d'Umoja, placé sous la présidence de la Secrétaire générale adjointe à la gestion. Avant décembre 2010, les deux comités de pilotage faisaient rapport périodiquement au Comité de gestion. Les mécanismes de gouvernance ont été renforcés récemment et les comités de pilotage font désormais rapport au Comité de gestion tous les trimestres.

48. Étant donné l'ampleur et les aspects techniques de la mise en œuvre des normes et d'Umoja, il est naturel qu'un comité de pilotage distinct ait été établi pour chacun des projets, encore que les interdépendances soient très marquées et que les deux projets aient des objectifs analogues dans plus d'un domaine, en particulier le renforcement de l'efficacité des politiques et processus de gestion financière. Ces interdépendances ont encore été mises en relief par les conséquences des retards pris par Umoja et la création d'un groupe de travail IPSAS-Umoja.

49. Le Comité accueille favorablement le renforcement des échanges et de la coordination entre les équipes des deux projets. Étant donné les difficultés que pose le passage aux normes IPSAS, lequel est tributaire de la révision des processus-métier et de l'existence d'un progiciel de gestion intégré entièrement fonctionnel, le Comité engage l'Administration à trouver d'autres domaines dans lesquels nouer des liens de coopération, d'autant que les services opérationnels sont désormais amenés à s'associer de plus en plus à la mise en œuvre et sont sollicités dans le cadre des deux projets. Le Comité note que le groupe de travail n'a pas de mandat explicite et l'on ne sait pas très bien comment les décisions qu'il prendra seront approuvées et mises en application.

50. L'ONU pourrait combiner les activités relatives à la transformation des processus-métier liés à Umoja et aux normes IPSAS de façon à réduire les coûts de communication et de formation et les dépenses de personnel, et à tendre vers plus d'efficacité. La communication concernant la gestion du changement gagnerait à

être faite de façon concertée, ce qui permettrait à la haute direction d'utiliser son temps plus efficacement. Cela aiderait aussi à dissiper l'idée selon laquelle le projet IPSAS est une initiative financière technique et à faire comprendre aux membres du personnel que ce projet pourrait aussi avoir des répercussions sur leurs activités.

51. Si l'on veut véritablement tirer parti des avantages que procureraient les nouveaux processus et les éléments d'information issus de la mise en œuvre des normes IPSAS et d'Umoja, il convient de doter l'Organisation d'un dispositif de responsabilisation et de gestion des risques clair et efficace et, partant, de faire coïncider les responsabilités avec les attributions des cadres à qui revient le soin d'exécuter les mandats de l'ONU. Il s'agit là d'un préalable indispensable à l'obtention des avantages escomptés qui doit être intégré à un programme global de gestion du changement. Sinon, les cadres n'auront ni les moyens de tirer parti des nouveaux éléments d'information pour améliorer le rapport coût-avantage de leurs activités ni ne seront tenus responsables de leurs actes, et les avantages escomptés ne se matérialiseront pas. Le Comité sait que plusieurs initiatives sont en cours dans l'Organisation afin de renforcer le respect du principe de responsabilité et la gestion des risques et il reviendra sur la question dans ses futurs rapports.

52. Le Comité recommande que l'Administration évalue la possibilité de combiner les activités de changement des processus-métier prévues dans le cadre d'Umoja et du projet IPSAS.

53. Le Comité recommande que l'Administration englobe le nouveau groupe de travail conjoint, qui joue un rôle crucial, dans sa structure de gouvernance et le dote d'un mandat clair qui précisera la façon dont ses décisions seront approuvées et mises en application.

Équipe de mise en œuvre

54. Tout projet prévoyant un bouleversement des activités doit être doté d'une équipe spécialisée et qualifiée disposant de ressources suffisantes. L'ONU a constitué une équipe IPSAS en 2007 et il était prévu qu'elle se compose de 18 fonctionnaires. Or, au moment de l'examen du Comité des commissaires aux comptes, l'Équipe avait trois postes vacants et avait fonctionné pendant plus de 12 mois avec des effectifs réduits. Des postes clefs ont été laissés vacants, y compris un poste de gestionnaire du changement dont le titulaire aurait été chargé de veiller à faire concorder la mise en œuvre des processus-métier relatifs à Umoja avec le projet IPSAS et de gérer d'autres aspects du changement, notamment la formation. L'Administration a informé le Comité qu'elle avait choisi de ne pas pourvoir ces postes de façon à disposer d'un budget suffisant pour la phase de mise en application. De l'avis du Comité, les vacances ont contribué aux retards pris dans l'établissement d'un plan d'application détaillé. Il a été informé que l'Équipe serait au complet d'ici à décembre 2011 et qu'elle compterait un « gestionnaire du changement ».

55. Le Comité recommande que l'Administration constitue une équipe de mise en œuvre des normes IPSAS à la mesure des ressources, des qualifications et de l'expérience requises, compte tenu du plan de mise en œuvre révisé, de l'ampleur des tâches à accomplir et des problèmes que pose la gestion du changement.

56. L'Équipe IPSAS a mis au point une série très complète de documents comptables directifs et le Comité lui apporte son concours sous forme de conseils. D'après les données dont on dispose actuellement, le schéma directeur comptable ne sera pas prêt avant mars 2012. L'entrée en vigueur de la plupart des directives IPSAS dans les unités opérationnelles se fera par l'intermédiaire d'Umoja et se fondera, pour l'essentiel, avec la mise en service de ce système. Par delà les préoccupations que suscitent la stratégie de mise en œuvre et les retards pris par Umoja, le Comité estime que les unités opérationnelles manqueront peut-être de temps pour se préparer à appliquer les directives et les processus-métier y afférents correctement et uniformément. Au vu de l'ampleur des opérations de maintien de la paix en particulier, il s'agit là d'un risque de nature à compromettre l'établissement d'états financiers conformes aux normes IPSAS pendant la première année du passage à ces normes.

57. Le Comité recommande que lors de l'élaboration du plan d'application, l'Administration prévoie suffisamment de temps et de ressources pour entamer des consultations avec lui à un niveau approprié, avant que le plan ne soit approuvé, afin de recenser les risques et problèmes potentiels qui pourraient découler de son adoption.

58. On considère que la constitution d'un groupe chargé de coordonner les très nombreuses activités qu'exige la gestion de tout projet de grande ampleur est une pratique de référence si l'on veut parvenir aux résultats escomptés, suivre les progrès et en rendre compte, et mettre au point une stratégie de gestion de projet commune. Le Comité note que l'Équipe IPSAS met sur pied un bureau de la gestion du projet à cette fin, y voyant un moyen de réduire le fardeau administratif dans les bureaux et missions et de mieux suivre les progrès accomplis à tous les échelons de l'Organisation.

Budget prévu pour l'adoption des normes IPSAS

59. Le budget indicatif global approuvé par l'Assemblée générale en 2006 pour l'adoption des normes IPSAS s'élève à 23 millions de dollars (voir annexe II). Ce montant ne comprend pas les coûts considérables, mais impossibles à quantifier, que cette adoption entraînera à mesure qu'il y aura de plus en plus d'entités opérationnelles à appliquer les normes. À la fin de février 2011, l'Administration avait dépensé quelque 4,7 millions de dollars entre 2006 et 2011, et il restait encore 6,1 millions de dollars disponibles jusqu'à la fin de l'exercice biennal en cours.

60. Le budget envisagé pour 2012-2013 a été substantiellement réduit suite aux réductions de coûts imposées par le Secrétaire général dans l'ensemble de l'ONU, mais l'Administration a fait savoir au Comité des commissaires aux comptes qu'en définitive, le budget total pour l'adoption des normes IPSAS resterait fixé aux 23 millions de dollars approuvés à l'origine par l'Assemblée générale. Le Comité estime que cela pourrait être insuffisant compte tenu des difficultés que pose l'application des normes IPSAS, et risquerait de poser des problèmes si à plus long terme cela retardait la mise en application, entraînant une augmentation globale des coûts, et retardait aussi l'obtention des avantages escomptés (le « retour sur investissement »). Le Comité a noté qu'il faudrait vérifier si le budget prévu pour l'adoption des normes IPSAS était suffisant, et l'aligner sur la stratégie d'application détaillée.

61. Le Comité a relevé aussi que dans ce montant global de 23 millions de dollars (voir annexe II), il était prévu de réserver 7,5 millions de dollars pour le recours à des consultants, 5,7 millions de dollars pour du personnel temporaire (autre que pour les réunions) et 5,2 millions de dollars pour des services contractuels, des frais de voyage et des dépenses diverses. Ces prévisions sont à mettre en rapport avec le montant destiné aux postes permanents, qui n'est que de 4,6 millions de dollars. Il peut y avoir là le signe que l'Équipe IPSAS est moins nombreuse qu'on ne l'aurait souhaité, et qu'il pourrait donc être nécessaire de recourir à d'importants concours extérieurs de courte durée. Le Comité aimerait être sûr qu'en recourant à des consultants, on réponde néanmoins à la nécessité de se doter de capacités et de compétences internes viables en matière de gestion financière.

62. Le Comité recommande à l'Administration, lorsqu'elle mettra au point la nouvelle stratégie d'application des normes IPSAS, de réévaluer le budget IPSAS pour garantir que le budget disponible soit à la mesure des plans actualisés d'application des normes et qu'il y ait des ressources suffisantes à l'appui de la nouvelle stratégie, de manière qu'il soit possible de tenir les échéances pour l'adoption des premiers états financiers et de poursuivre l'application au-delà.

Évaluation et gestion des risques

63. Le Comité s'inquiète de constater qu'au moment où il a examiné le projet d'application des normes, il n'avait pas été établi de technique formalisée et structurée de gestion des risques, notamment d'inventaire des risques. Il aurait pensé que pour un grand projet de changement des processus-métiers, on aurait déterminé dès le départ les principaux risques qu'il présente, on les aurait rangés par ordre de gravité, et on les aurait répartis entre diverses entités chargées de les gérer, assortis de mesures clairement définies de réduction des risques, et d'obligations d'en rendre régulièrement compte. Les exposés présentés en mars 2011 au Haut Comité de gestion sur l'état d'avancement des projets IPSAS et Umoja comportaient bien un résumé des principaux risques pour chacun des projets, soulignant en particulier la nécessité d'établir des soldes d'ouverture fiables pour l'actif et le passif, la production d'états financiers conformes et la nécessité d'obtenir l'accord des autorités d'audit externe sur les méthodes comptables. Il n'y avait toutefois pas d'évaluation de la probabilité de réalisation de ces risques, ni de leurs répercussions possibles, pas plus que de plans détaillés sur la manière de les atténuer allant au-delà de considérations d'ordre général.

64. L'Administration a accepté la recommandation du Comité, de faire établir d'urgence par le Groupe de travail conjoint IPSAS/Umoja un cadre de risques pour la mise en application des normes IPSAS, indiquant les principaux risques pesant sur l'application, établissant la manière de les réduire (en fixant au besoin un budget pour imprévus), désignant les entités chargées de leur gestion et appelées à en répondre.

65. L'Administration a précisé que l'Équipe IPSAS de l'ONU avait dressé un inventaire des risques et l'avait présenté en juin 2011 au Comité de pilotage du projet IPSAS. On avait entamé la définition de stratégies de réduction des risques et le choix des entités chargées de gérer chacun d'entre eux et d'en rendre compte.

Révision du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'ONU

66. L'Équipe IPSAS travaille actuellement sur les révisions qu'il est envisagé d'apporter au Règlement financier et aux règles de gestion financières de l'ONU pour les adapter à la comptabilité d'exercice et aux normes IPSAS. Elle devrait avoir terminé à temps pour les soumettre à l'approbation de l'Assemblée générale à l'automne 2011. Le Comité n'a pas vu les amendements proposés mais sait que l'Administration a l'intention de les lui communiquer pour qu'il vérifie avant que les nouvelles dispositions soient approuvées qu'elles sont compatibles avec les principes fondamentaux de la comptabilité d'exercice.

IV. Constatations et recommandations concernant les fonds et programmes des Nations Unies

Vue d'ensemble

67. La section qui suit concerne sept fonds et programmes des Nations Unies, dont la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, qui ont tous 2012 pour date prévue d'adoption des normes IPSAS. Tout en sachant que les diverses entités sont à des stades différents de leur échéancier d'application, le Comité estime qu'elles sont en mesure de mettre les normes IPSAS en application d'ici le 1^{er} janvier 2012, mais qu'il reste des tâches essentielles à achever pour certaines d'entre elles et des risques importants à limiter pour pouvoir les mettre en application à temps. Il ne reste que très peu de temps avant l'échéance, de sorte que ces entités ne peuvent admettre aucun retard.

68. Même s'il s'avère possible de présenter des états financiers conformes aux normes IPSAS en 2012, il est peu probable que les avantages attendus de l'adoption de ces normes seront obtenus sans nouveaux retards importants, la plupart des entités n'ayant pas défini de stratégies bien pensées d'obtention des avantages ni de plans d'application.

69. Le Comité a fait remonter vers chacune des entités des informations détaillées dans des mémorandums et des lettres d'observations, et continuera à rédiger des rapports détaillés pour chacune des entités. Dans le présent rapport, il récapitule au tableau 1 des éléments importants des plans d'application des normes IPSAS, faisant ainsi le point des progrès de chacune des entités au moment où il a réalisé son examen.

Tableau 1
Progrès par rapport aux cibles fixées pour la mise en application

<i>Principaux critères</i>	<i>PNUD</i>	<i>FNUAP</i>	<i>UNOPS</i>	<i>UNICEF</i>	<i>HCR</i>	<i>UNRWA</i>
Risque pesant sur la mise en application en 2012	Risque faible	Risque moyen	Risque moyen à élevé	Risque moyen	Risque moyen	Risque moyen
Un plan complet de mise en application est en place.	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Le plan définit convenablement les étapes.	Oui	En partie	Oui	Oui	Oui	Oui
L'entité tient les délais pour les principales étapes.	Oui	Oui	En partie; des retards par rapport aux plans	Oui	En partie; des retards par rapport aux plans	En partie; des retards par rapport aux plans
Un progiciel de gestion intégré adapté aux objectifs est en place.	Oui	Oui	Oui	En partie; des tests d'acceptation par les usagers sont en cours, seront achevés à la fin d'août 2011.	Oui	En partie; repose sur un système ancien, partiellement conforme, qui risque de n'être pas viable à long terme.
Les plans de collecte, de nettoyage et de conversion des données comptables avancent comme prévu.	En cours en continu	En cours en continu	En cours en continu	En cours en continu	En cours en continu	Oui
Des modèles de projet d'états financiers ont été mis au point et communiqués au Comité.	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Non
Des plans précis existent pour l'établissement des soldes d'ouverture.	Oui	Oui	En partie	En partie; les plans n'étaient pas achevés au moment de l'audit.	Non	Non; plans insuffisamment détaillés
Il est prévu d'établir des comptes factices avec des données comptables réelles.	Oui	Oui	En partie	En partie	Oui, mais échéancier serré	Oui

Progrès par rapport aux échéances de mise en application fixées

70. Le Comité a examiné les progrès accomplis par les fonds et les programmes par rapport aux échéances fixées dans leur plan d'application et constaté que certaines entités avaient pris du retard. Il a noté que de manière générale les entités s'étaient dotées de plans détaillés assortis d'échéances, et que les progrès par rapport à ces échéances étaient contrôlés et communiqués à l'équipe de direction.

71. Le Comité recommande à toutes les entités qui ne l'ont pas encore fait :
a) de mettre en place des mesures bien pensées de contrôle de l'avancement du projet; b) d'étoffer leur plan en y précisant le détail des préparatifs des états financiers et des soldes d'ouverture factices; c) de donner la priorité aux tâches à accomplir à la date d'application effective et avant, sur celles qui pourront être accomplies après cette date (recommandation destinée en particulier aux entités qui ont pris du retard).

Modèles d'états financiers et comptes factices

72. La mise au point de modèles d'états financiers et de comptes factices sont des étapes cruciales de l'application des normes IPSAS. Elle offre aux entités la possibilité de vérifier sans plus attendre si elles sont prêtes à établir des états financiers conformes aux normes IPSAS, tout en permettant au Comité de mettre en évidence des défauts éventuels et de les conseiller à ce sujet. Le PNUD et le FNUAP ont établi et présenté au Comité des modèles d'états financiers, mais qui ne contenaient pas encore de données comptables réelles; il y aura lieu de les réviser et d'en parler à nouveau avec le Comité après que de nouvelles révisions des méthodes comptables seront intervenues dans ces entités. Bien que la mise au point de modèles d'états financiers soit comprise dans leurs plans respectifs, les autres entités n'en ont pas encore établis.

73. La plupart des entités ont bien prévu d'établir des états financiers factices avec des données comptables réelles avant la mise en application effective, mais le Comité s'inquiète de voir que l'échéancier en sera très serré, le moindre retard risquant dans ces conditions de ne pas laisser assez de temps pour l'examen et les rectifications. Le calendrier d'achèvement des comptes biennaux, sur lesquels se fondera l'établissement des soldes d'ouverture, risque aussi de retentir sur l'échéancier de préparation des comptes factices.

74. Le Comité recommande à toutes les entités qui ne l'ont pas encore fait :
a) de comparer point à point leurs états financiers à une série d'états conforme aux normes IPSAS, afin de déterminer les mesures à prendre et les révisions à apporter pour respecter le calendrier d'application; b) d'établir des modèles d'états financiers et de fixer des plans précis pour l'établissement de comptes factices avec des données comptables réelles, en prenant en considération le temps nécessaire au Comité pour les examiner.

Progiciels de gestion intégrés

75. Du fait que l'application des normes IPSAS nécessite des données plus fournies sur les opérations, les entités auront besoin, pour les appliquer, de progiciels de gestion intégrés plus performants. La plupart des entités ont bien avancé la mise en place d'un progiciel adapté aux besoins. Le PNUD, l'UNOPS et le FNUAP sont désormais conjointement propriétaires, par exemple, d'un progiciel

en place (Atlas). Chacune de ces entités est responsable des spécifications et de la configuration de son propre système, mais c'est le PNUD qui en assume la responsabilité globale pour les trois entités. Au PNUD, la définition des spécifications et de la configuration du progiciel avait pris du retard. Le PNUD, l'UNOPS et le FNUAP devront contrôler de près la manière dont les activités du Bureau des systèmes informatiques et des technologies de l'information du PNUD sont conçues en fonction du calendrier prévu pour l'adaptation du progiciel à leurs propres paramètres.

76. Du fait de restrictions budgétaires, l'UNRWA prévoit de mettre les normes IPSAS en application en gardant son progiciel actuel, bien qu'une étude que l'Office avait commandée en 2008 ait montré qu'il ne permettrait d'arriver qu'à une conformité partielle aux normes et ne serait peut-être pas viable à l'avenir. L'Office a fait savoir qu'il communiquerait à son fournisseur, dès que les méthodes et les procédés auraient été finalisés, les modifications qu'il serait nécessaire d'apporter au progiciel, afin de déterminer si ce dernier pourrait s'y prêter. Le Comité considère qu'il y a là un risque notable, à gérer attentivement pour éviter tout retard de l'application des normes IPSAS.

77. Le Comité recommande au PNUD, à l'UNOPS et au FNUAP de continuer à vérifier que les activités du Bureau des systèmes informatiques et des technologies de l'information du PNUD sont bien conçues en fonction des échéanciers de l'adaptation de leurs progiciels de gestion intégrés respectifs.

78. Le Comité recommande également à l'UNRWA de prêter constamment une grande attention au risque que son progiciel actuel ne puisse être mis en conformité avec les normes IPSAS et de définir au besoin des plans d'intervention.

Collecte de données

79. Dans toutes les entités il reste beaucoup à faire pour collecter, nettoyer et convertir convenablement les données en vue de la mise en application des normes IPSAS. Ces dernières rendent plus complexe la collecte des données, du fait que les entités sont obligées de prendre en compte des données conservées et actualisées sur le terrain et dans les bureaux de pays. On trouvera à l'annexe III des exemples des données à collecter pour respecter la conformité aux normes IPSAS. Le Comité a noté que la plupart des entités avaient inclus le nettoyage et la conversion des données dans leurs plans d'application, mais que l'exécution en avait généralement pris du retard. Au FNUAP, le Comité a relevé que les tâches de nettoyage avaient été confiées à différentes unités, et qu'il faudrait peut-être en assurer la surveillance dans le cadre du projet IPSAS, pour qu'elles soient effectivement alignées sur le plan global du projet. Il trouve préoccupante la possibilité que, faute de plans bien pensés, le personnel de terrain ou des bureaux de pays risque de n'être pas formé ou de ne pas bien connaître les méthodes et procédés nouveaux nécessités par l'application des normes IPSAS, par exemple l'obligation de cataloguer avec exactitude le volume et la valeur des actifs.

80. Le Comité recommande à toutes les entités qui ne l'ont pas encore fait de fixer des plans précis de collecte, de nettoyage et de conversion des données en vue de l'application des normes IPSAS, et d'entamer de toute urgence ces activités.

Tableau 2
Dispositions de gouvernance et d'exécution

<i>Principaux critères</i>	<i>PNUD</i>	<i>FNUAP</i>	<i>UNOPS</i>	<i>UNICEF</i>	<i>HCR</i>	<i>UNRWA</i>
Les dispositions de gouvernance sont adaptées aux objectifs et font appel à l'équipe de direction.	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Une équipe de mise en application disposant des ressources et des capacités voulues est en place.	Oui	En partie	En partie	Oui	En partie; recours pour certains aspects à des experts externes	En partie; pas de chef de projet ni d'équipe chargée exclusivement de la mise en application
Budget actualisé et suffisant	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	En partie, mais insuffisant, sauf pour engager des consultants si nécessaire
Cadre structuré de gestion des risques joint au projet	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	En partie
Le cadre de méthodes comptables est achevé.	Achevé pour l'essentiel; il reste une méthode à finaliser.	Achevé pour l'essentiel; il reste une méthode à finaliser.	En partie; deux méthodes seulement sont finalisées.	En partie; certaines méthodes sont encore en cours d'élaboration.	En partie; les méthodes n'ont pas toutes été finalisées et approuvées.	En partie; deux méthodes seulement sont finalisées.
Les bureaux de terrain sont prêts à appliquer les méthodes et procédés nouveaux.	En partie; on attend l'accord du gouvernement hôte et l'achèvement du recrutement du personnel pour un centre mondial de services partagés qui doit gérer les opérations complexes des bureaux de pays.	En partie	En partie	Non; les procédés à appliquer par les bureaux de terrain ne sont pas prêts, ni mis en pratique.	Non; les procédés à appliquer par les bureaux de terrain ne sont pas prêts, ni mis en pratique.	Sans objet

<i>Principaux critères</i>	<i>PNUD</i>	<i>FNUAP</i>	<i>UNOPS</i>	<i>UNICEF</i>	<i>HCR</i>	<i>UNRWA</i>
Le règlement financier et les règles de gestion financières ont été révisés et approuvés.	Oui; le règlement financier et les règles de gestion financières révisés ont été finalisés, en attente d'approbation.	Oui, le travail est bien avancé.	En partie; de nouvelles révisions sont en cours.	Oui; le règlement financier et les règles de gestion financières révisés ont été finalisés, en attente d'approbation.	En partie; le Comité a reçu les projets en juin 2011.	Non

Gouvernance du projet IPSAS

81. Le Comité a constaté que les dispositions de gouvernance répondaient aux objectifs poursuivis et faisaient appel à l'équipe de direction de toutes les entités.

Définition des méthodes comptables

82. La définition de méthodes comptables respectant les normes IPSAS est une étape cruciale préalablement à la mise en application des normes. Si des retards se produisaient, il est probable que l'échéancier des activités nécessaires (configuration des systèmes, révisions des procédés, préparation des bureaux de terrain et de pays à la mise en application) serait trop serré. Le Comité a relevé que, si certaines entités avaient bien avancé la finalisation de leurs méthodes comptables (PNUD et FNUAP, UNICEF et HCR), il restait à d'autres (UNOPS et UNRWA) beaucoup à faire pour finaliser les leurs. Or il y a là de gros risques, car des méthodes comptables retenues découlent des incidences importantes pour la collecte des données, les stratégies de formation et surtout l'adaptation des progiciels de gestion intégrés. Le Comité tient à souligner qu'il faut que toutes les entités finalisent leurs méthodes comptables pour les rendre conformes aux normes IPSAS et les lui communiquent pour examen.

83. Le Comité recommande à toutes les entités qui ne l'ont pas encore fait de définir des stratégies propres à réduire le risque d'une planification trop serrée pour la période précédant le 1^{er} janvier 2012.

Ressources prévues pour l'application des normes

84. Le Comité a étudié le budget prévu par chacune des entités pour l'adoption des normes IPSAS pour voir si les ressources prévues étaient suffisantes et comment était contrôlée l'exécution des activités par rapport au budget prévu. De manière générale, les équipes du projet IPSAS disposaient de ressources suffisantes, avec des apports convenables des différentes parties prenantes et des comités directeurs les soutenant. Il a relevé que l'UNOPS et l'UNRWA avaient surtout recours à leur propre personnel et n'engageaient pas de spécialistes des normes IPSAS. Leurs budgets et plans respectifs prévoyaient toutefois des consultants épaulant les équipes internes. Utiliser des équipes de personnel interne présente des avantages pour les entités qui le font, car les coûts s'en trouvent réduits, et les connaissances acquises restent dans l'entité, mais cela suppose de se prémunir contre le risque de voir les méthodes et procédés comptables insuffisamment alignés sur les normes, et le personnel aux prises avec des échéanciers contradictoires, surtout à mesure que la date de mise en application approche. Les budgets prévus pour l'application des normes dans ces entités ne rendent peut-être pas réellement compte des ressources effectivement consacrées au projet, car ils ne disent rien du temps qu'y consacre le personnel interne des services financiers.

85. Les restrictions budgétaires ont contraint l'UNRWA à ne pas engager pour le moment de chef de projet qui s'occupe exclusivement de la mise en application des normes IPSAS. Le HCR devra faire appel à des consultants externes pour certaines tâches, mais, à plus long terme, il aura besoin de personnel dûment qualifié pour obtenir et préserver les avantages à tirer de l'application des normes après leur adoption. Le FNUAP est encore en train de recruter à des postes essentiels de son équipe d'application, et le recrutement à un poste a été gelé temporairement pour cause de restrictions budgétaires. L'UNOPS n'a qu'un collaborateur exclusivement

chargé de la mise en application des normes IPSAS et n'avait pas encore recruté les autres membres du personnel devant y participer.

86. Le Comité recommande à toutes les entités qui ne l'ont pas encore fait : a) de mettre en place des équipes expertes et dotées de toutes les ressources voulues pour l'application des normes IPSAS; b) de vérifier que leurs budgets seront suffisants pour la réalisation des plans actualisés d'application des normes, et de prévoir les ressources correspondantes.

Tableau 3
Gérer l'obtention de l'ensemble des avantages à tirer de l'application des normes IPSAS

<i>Principaux critères</i>	<i>PNUD</i>	<i>FNUAP</i>	<i>UNOPS</i>	<i>UNICEF</i>	<i>HCR</i>	<i>UNRWA</i>
Les différentes entités opérationnelles ont pleinement participé à la mise en évidence des avantages possibles.	En partie	En partie	En partie	En partie	En partie	En partie
Un plan concret d'obtention des avantages a été défini.	Non	Non	Non	En partie	Non	Non
Formation du personnel	En partie	En partie	En partie	Oui; stratégie spécifique et plan de formation en place; la formation aura lieu à partir d'août 2011.	Les plans sont définis et prêts à être exécutés.	En partie
Stratégie de communication	Oui	Oui	Oui	Oui	En partie	Oui
Un programme effectif de gestion du changement a été défini.	Oui	En partie	En partie	Oui	En partie	En partie

Plans d'obtention des avantages attendus

87. Même si les états financiers sont présentés selon les normes IPSAS d'ici à 2012, il est fort peu probable que les avantages attendus de l'adoption des normes soient obtenus sans un nouveau retard important, la plupart des entités ne s'étant pas dotées des stratégies et des plans voulus pour obtenir ces avantages.

88. Le Comité recommande à toutes les entités de se doter d'un plan d'obtention des avantages à tirer de l'adoption des normes IPSAS et d'un programme de gestion du changement à l'échelle de l'entité, notamment d'un plan de communication détaillé précisant les changements et les avantages que cette adoption entraînera, ainsi que la manière dont l'équipe de direction de chaque département et bureau doit en assumer la maîtrise et piloter l'obtention de ces avantages.

Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies

89. Le Comité sait que la Caisse commune des pensions (« la Caisse ») est actuellement en train de réexaminer sa stratégie d'application des normes. La Caisse applique le Règlement financier et les règles de gestion financière de l'ONU, qui seront révisés au plus tôt en 2012, ce qui ajoute un élément d'incertitude à la mise en application des normes IPSAS à la Caisse d'ici à 2012. La Caisse demande au Comité mixte de l'autoriser à continuer d'appliquer *mutatis mutandis* le Règlement financier et les règles de gestion financière à sa comptabilité et à ses rapports d'une manière qui permette la conformité aux normes IPSAS, et demandera au Comité mixte de souscrire à cette disposition transitoire, pour la faire approuver par l'Assemblée générale à sa soixante-sixième session en 2011.

90. Le Comité a relevé plusieurs autres risques que la Caisse devra gérer pour pouvoir mettre les normes IPSAS en application d'ici à 2012. Il a noté en particulier : a) une stratégie d'application insuffisante; b) des progrès limités de la mise au point des méthodes comptables; c) l'absence d'un chef des services financiers chargé de piloter le projet, et d'une équipe de mise en application intégrée qui s'occupe exclusivement du projet; d) la nécessité d'évaluer intégralement les incidences de la mise en application des normes IPSAS sur ses systèmes. Étant donné ces risques, le Comité craint que la stratégie d'application des normes IPSAS à la Caisse d'ici à 2012 ne soit pas très réaliste.

91. Le Comité recommande à la Caisse dans son ensemble : a) de finaliser sa stratégie d'application des normes IPSAS compte tenu de la décision du Comité mixte; b) de mettre au point des plans de réduction des risques face à ceux qui ont été mis en évidence.

V. Remerciements

92. Le Comité tient à remercier la direction des entités en cause et les membres de leur personnel de la coopération et de l'aide qu'ils ont consenties à ses collaborateurs.

Le Contrôleur et Vérificateur général
des comptes du Royaume-Uni
de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
(Vérificateur principal)
(*Signé*) Amyas **Morse**

Le Vérificateur général des comptes
de l'Afrique du Sud
(*Signé*) Terence **Nombembe**

Le Vérificateur général des comptes de la Chine
(Président du Comité des commissaires
aux comptes de l'Organisation des Nations Unies)
(*Signé*) **Liu Jiayi**

12 juillet 2011

Annexe I

Cibles d'application des normes IPSAS dans les organisations du système des Nations Unies

<i>Année</i>	<i>Nombre d'organisations</i>	<i>Organisations</i>
2014	2	Organisation des Nations Unies (y compris opérations de maintien de la paix)* ^a Organisation mondiale du commerce
2012	10	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture Organisation internationale du Travail Programme des Nations Unies pour le développement* Université des Nations Unies* Fonds des Nations Unies pour la population* Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés* Fonds des Nations Unies pour l'enfance* Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets* Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient* Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies* ^b Organisation mondiale de la Santé ONU-Femmes* ^c
2011	2	Agence internationale de l'énergie atomique Union postale universelle
2010	8	Organisation de l'aviation civile internationale Organisation maritime internationale Union internationale des télécommunications Organisation panaméricaine de la santé Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture Organisation des Nations Unies pour le développement industriel Organisation mondiale de la propriété intellectuelle Organisation météorologique mondiale
2008	1	Programme alimentaire mondial (troisième année depuis la pleine mise en application des normes IPSAS)

Note : La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, et la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification ne relèvent pas de l'Assemblée générale mais adopteront les normes IPSAS en 2014.

* Organisation dont le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU assume l'audit.

^a L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, le Programme des Nations Unies pour l'environnement, le Programme des Nations Unies pour les établissements humains et le Centre du commerce international (CNUCED/OMC) sont liés à l'adoption des normes IPSAS par l'ONU.

^b La Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies prévoit à titre indicatif de modifier la date de mise en application des normes IPSAS pour la faire coïncider avec celle de l'ONU.

^c ONU-Femmes adoptera les normes IPSAS selon le calendrier du Programme des Nations Unies pour le développement. C'est la première année (2011) que cette entité fonctionne.

Annexe II

Budget prévu pour la mise en application des normes IPSAS à l'ONU

Mars 2011

L'Assemblée générale a été informée que le budget prévu pour la mise en application des normes IPSAS s'élevait à 23,034 millions de dollars. Le budget est approuvé séparément pour chaque cycle budgétaire, au titre du budget ordinaire et du compte d'appui aux opérations de maintien de la paix. L'état des dépenses est présenté ci-après :

Prévisions de dépenses liées à l'adoption des normes IPSAS à l'ONU

(En milliers de dollars des États-Unis)

	2006-2011* Dépenses	2010-2011 Solde	2012-2013 Prévisions**	2014	Total IPSAS
1) Budget ordinaire					
Chapitre 28B. Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité					
Postes	2 271,1	541,4	1 179,7	589,9	4 582,0
Personnel temporaire (autre que pour les réunions)	—	656,8	657,4	328,7	1 642,9
Consultants	—	488,5	193,8	193,8	876,1
Voyages	118,5	93,8	37,3	50,0	299,6
Services contractuels	16,7	583,4	583,4	583,4	1 766,9
Divers	43,5	24,6	41,4	20,0	129,5
Total partiel, Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité	2 449,8	2 388,5	2 693,0	1 765,8	9 297,1
Chapitre 31. Activités financées en commun					—
Subventions et contributions	1 335,9	241,3	500,0	200,0	2 277,2
Total, Budget ordinaire	3 785,7	2 629,8	3 193,0	1 965,8	11 574,3
2) Compte d'appui aux opérations de maintien de la paix***					
Personnel temporaire (autre que pour les réunions)	871,8	809,0	1 580,8	790,4	4 051,7
Consultants	62,4	2 582,0	3 351,7	650,0	6 646,1
Voyages	20,2	62,0	405,4	202,7	690,1
Divers	—	—	52,2	18,8	71,0
Total, Compte d'appui aux opérations de maintien de la paix	954,4	3 452,5	5 390,1	1 661,9	11 458,9
Total général (1 + 2)	4 740,1	6 082,3	8 583,1	3 627,7	23 033,2

* Montant total des dépenses au 28 février 2011.

** Il s'agit d'estimations élevées.

*** Le solde 2010-2011 du compte d'appui aux opérations de maintien de la paix comprend les montants ouverts pour 2010/11 et le montant estimatif pour les six premiers mois de 2011/12.

Annexe III

Exemples de données comptables nécessaires pour rendre les états financiers conformes aux normes IPSAS

Existence, propriété et valorisation des actifs immobilisés. Il y aura là un gros problème pour nombre d'entités, en particulier pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Il faudra que l'ONU établisse sans le moindre doute de quels actifs elle est propriétaire, quelle en est la valeur et quel usage elle peut en tirer. C'est une étape critique pour l'établissement de la base d'actifs et des montants à comptabiliser par la suite pour la consommation de ces actifs. Il est possible qu'on soit obligé de faire appel à des experts externes pour valoriser tous les actifs, en déterminer la durée de vie utile et les cataloguer.

Achats. Il existe à l'heure actuelle quelque 220 accords-cadres et des milliers de contrats distincts ou accords ne portant que sur un achat, comportant tous un ensemble complexe de dispositions d'achat. Lorsqu'on évaluera les progrès vers l'adoption des normes IPSAS, le type d'accords conclus aura une incidence sur la comptabilisation des opérations correspondantes, des actifs et du passif. Il sera donc important de prendre en considération la nature de ces accords pour déterminer s'il s'agit d'achat d'actifs, d'achats de services, de baux financiers, de baux d'exploitation ou d'instruments financiers.

Obligations et garanties légales. Là encore, il s'agit d'un élément fondamental pour le choix du traitement comptable correct à retenir pour ces obligations et garanties, comme c'est le cas pour les baux.

Préparation des données sur les biens durables et non durables en vue de la conversion pour conformité aux normes. Ces données représenteront sans doute des valeurs et des volumes énormes (le Service de gestion des approvisionnements alimentaires, par exemple, s'occupe d'acheter et de distribuer sur le terrain des provisions pour quelque 100 000 membres des forces des Nations Unies). La difficulté consistera à faire en sorte que ces données soient saisies de la manière la plus complète et la plus fiable, ce qui est indispensable pour qu'il n'y ait ni omission ni erreur dans les états financiers.

Informations sur le personnel des missions recruté sur place. Les fichiers concernant le personnel recruté sur le plan international sont tenus au centre, mais il y a aussi quelque 10 000 agents recrutés sur le plan local, sur le terrain pour des missions de maintien de la paix, des missions politiques spéciales et d'autres missions. Les informations les concernant sont actuellement conservées dans une multitude de systèmes locaux, et regroupées manuellement dans les états financiers voulus. De plus, le personnel, recruté sur le plan international comme sur place, a droit à toute une gamme de prestations telles que prime de rapatriement, indemnité pour frais d'études, indemnités de subsistance et assurance maladie après la cessation de service. En vue de l'adoption des normes IPSAS, on aura besoin d'informations sur les congés (y compris le reliquat de jours de congé) et les versements de prestations, notamment sur les avantages accumulés tels que l'indemnité pour frais d'études, désormais offerts au personnel recruté sur le plan local, ainsi que sur les droits à des prestations après la cessation de service, et sur les obligations pouvant en résulter.