



Assemblée générale

Distr. générale
30 août 2012
Français
Original : anglais

Soixante-septième session

Point 130 de l'ordre du jour provisoire*

Budget-programme de l'exercice biennal 2012-2013

Cinquième rapport d'étape sur l'adoption des Normes comptables internationales pour le secteur public par l'ONU et les organismes des Nations Unies

Rapport du Secrétaire général

Résumé

L'application des Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) à l'ONU et dans les organismes des Nations Unies est en bonne voie pour que le passage se fasse au 1^{er} juillet 2013 pour les opérations de maintien de la paix et au 1^{er} janvier 2014 pour les autres opérations du Secrétariat de l'ONU. Le présent rapport rend compte des travaux en cours, des plans adoptés pour mener à bien le reste du projet IPSAS et des mesures prises pour anticiper et atténuer les risques pouvant entraîner des retards dans l'application du calendrier.

Dans sa résolution 60/283, l'Assemblée générale a approuvé l'adoption des normes IPSAS pour la présentation des états financiers de l'ONU. En 2008, le Secrétaire général lui a présenté son premier rapport intérimaire sur l'adoption des normes (A/62/806), qui a été suivi de rapports en 2009 (A/64/355), en 2010 (A/65/308) et en 2011 (A/66/379). Le présent rapport fait le point sur les progrès accomplis dans l'application des normes à l'ONU et dans l'ensemble des organismes du système des Nations Unies durant la période allant du 1^{er} septembre 2011 au 31 août 2012.

Au 31 décembre 2011, 11 des 24 organismes du système avaient achevé la mise en œuvre des normes et leurs états financiers avaient été certifiés sans réserve. Sur les 13 organismes restants, 12 sont dans les temps, dont le Secrétariat de l'ONU, et 1 organisme a décidé de repousser le passage aux normes à 2014 après avoir examiné la faisabilité d'une mise en œuvre en 2013.

Il est demandé à l'Assemblée générale de prendre note du présent rapport.

* A/67/150.



I. Introduction

1. Le 30 novembre 2005, le Comité de haut niveau du Conseil des chefs de secrétariat sur la gestion a recommandé l'adoption des Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) afin d'améliorer la qualité, la comparabilité et la crédibilité des états financiers des organismes du système des Nations Unies.

2. En 2006, le Comité de haut niveau a lancé un projet à l'échelle du système, qui est cofinancé par l'ensemble des organismes des Nations Unies, afin d'assurer une application harmonisée des normes IPSAS : le principe étant que chaque organisme est responsable de la mise en œuvre des normes à son niveau et qu'il bénéficie pour ce faire de l'aide et des conseils d'une équipe chargée du projet.

3. La même année, l'Assemblée générale a approuvé l'adoption des normes IPSAS par l'ONU dans sa résolution 60/283. Comme prévu, les états financiers se rapportant aux opérations de maintien de la paix pour l'exercice se terminant le 30 juin 2014 devraient être publiés au plus tard le 30 septembre 2014 et ceux se rapportant au reste du Secrétariat pour l'exercice biennal 2013-2014 devraient être publiés au plus tard le 31 mars 2015.

4. Le présent rapport fait le point sur les progrès accomplis, tant par l'ONU (sect. II) que par les différents organismes du système (sect. III), pour la période allant du 1^{er} septembre 2011 au 31 août 2012, et présente les mesures appelant une décision de l'Assemblée générale (sect. IV).

II. Application des normes IPSAS à l'ONU

A. Vue d'ensemble

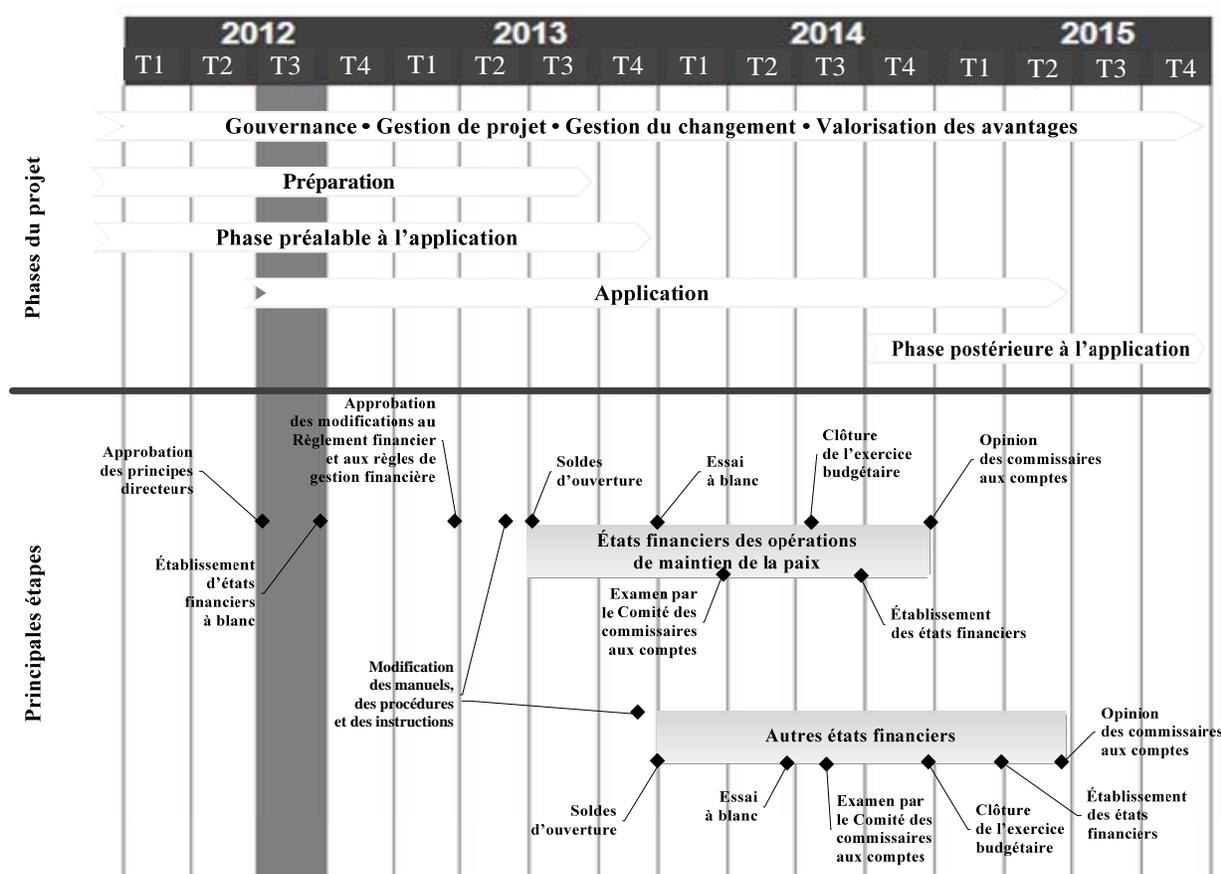
5. Le projet est récemment passé d'une phase de définition des principes et de planification centralisée à une phase d'application par les équipes IPSAS locales dans les bureaux hors Siège, les commissions régionales, les missions sur le terrain, les missions politiques spéciales et les autres bureaux. Cette mise en œuvre effectuée à l'échelle de tout le Secrétariat est planifiée de façon coordonnée par souci de cohérence et supervisée depuis le Siège, où l'équipe IPSAS centrale, composée de spécialistes et de formateurs, et un bureau de gestion du projet ont été chargés de définir les principes directeurs et la planification, et de fournir un appui aux hauts responsables pour les aider à prendre des décisions éclairées.

6. La détermination des soldes d'ouverture de l'actif n'a pas été la seule difficulté rencontrée durant la transition entre la phase de formulation des principes directeurs et la phase d'application. Beaucoup a été fait pour recenser, atténuer et contrôler les risques susceptibles d'empêcher la bonne mise en œuvre des normes IPSAS dans les différents lieux. En particulier, les activités suivantes sont suivies de près en raison de leur importance pour la réussite du projet : a) établissement des soldes d'ouverture de l'actif; b) comptabilisation complète et exacte des éléments d'actif; c) formation du personnel pour le préparer aux changements induits par le passage aux normes IPSAS; d) familiarisation avec la complexité des opérations comptables IPSAS; et e) mise en place en temps voulu du progiciel de gestion intégré (Umoja). Les plans du projet font l'objet d'un examen et d'une actualisation

périodique à tous les niveaux afin de faire le point sur les nouveaux développements, y compris l'avancée du projet Umoja.

7. La figure I fait apparaître les principales phases du projet pour chaque trimestre jusqu'à la fin 2015 et les principales étapes pour les états financiers des opérations de maintien de la paix, d'une part, et les autres états financiers, d'autre part. Elles sont traitées en détail dans le reste du rapport.

Figure I
Principales phases du projet, 2012-2015



B. Activités en cours aux différentes phases

Gouvernance

8. Dans sa résolution 66/246 de décembre 2011, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'exercer un contrôle strict sur l'exécution du projet IPSAS, d'assurer une gestion prudente des ressources du projet, de définir clairement la chaîne hiérarchique et d'établir des mécanismes propres à assurer un règlement rapide des problèmes courants. Les projets IPSAS et Umoja étant étroitement liés, le

Comité de gestion procède régulièrement à une analyse conjointe de leur état d'avancement dans le cadre d'une stratégie de gestion des risques. Durant la période à l'examen, il a approuvé l'adoption de dispositions transitoires pour atténuer les difficultés liées au déploiement d'Umoja, examiné les relations avec le Comité des commissaires aux comptes, notamment l'application des recommandations qu'il a formulées sur le projet, et demandé aux chefs des départements, des bureaux, des commissions régionales et des missions sur le terrain de suivre de près l'application des normes IPSAS.

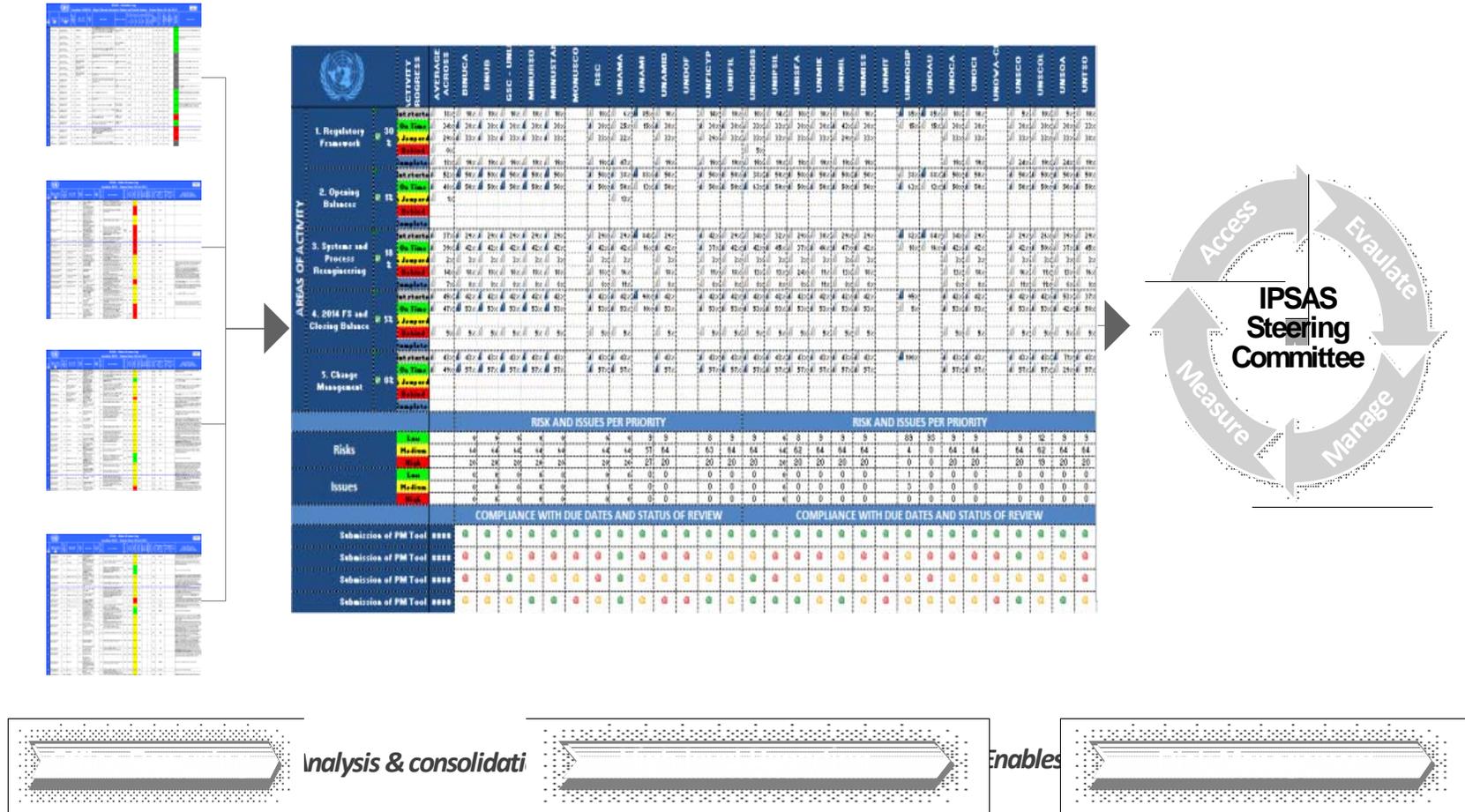
9. Le Comité directeur pour les normes IPSAS continue de diriger le projet en s'attachant principalement à gérer les risques les plus importants et à suivre les progrès de la mise en œuvre. Tous les mois, il examine l'état actualisé des risques et des progrès pour tous les lieux à l'aide d'un rapport de synthèse (section consacrée à la gestion du projet et à la gestion des risques) (voir fig. II). Durant la période à l'examen, le Comité a notamment avalisé les principes directeurs IPSAS, dirigé l'élaboration de dispositions transitoires permettant de poursuivre la mise en œuvre des normes malgré les retards du déploiement d'Umoja, approuvé le plan d'application des normes et donné son accord à l'élaboration du plan de valorisation des avantages.

10. Le Comité des commissaires aux comptes a également fait observer que les mesures prises pour renforcer la participation de la haute direction allaient dans le bon sens et attestaient d'un solide engagement de la part de la haute direction, celle-ci étant représentée à un niveau approprié (A/67/168, par. 83).

Gestion du projet et gestion des risques

11. Des plans d'application inspirés des meilleures pratiques ont été élaborés sous forme de cinq strates, d'un niveau de détail de plus en plus poussé. Les schémas directeurs du Siège sont la base sur laquelle sont établis : a) les plans pour chaque entité qui possède ses propres états financiers, délimitant les attributions et les responsabilités de chaque participant aux activités; et b) les plans plus précis pour chaque centre comptable (bureaux hors Siège, mission sur le terrain, etc.), présentés sous forme de registre des activités à accomplir et assortis de plans de suivi et d'atténuation des risques. L'outil de gestion du projet et l'outil de gestion des risques mis en place dans tous les lieux permettent, au besoin, de rassembler des informations, comme cela a commencé à être fait depuis avril 2012 aux fins de l'examen mensuel du Comité directeur pour les normes IPSAS (voir fig. II).

Figure II
Communication mensuelle d'informations sur le projet



12. Ce dispositif de communication de l'information permet de suivre de près et en continu l'avancement du projet et l'évolution des risques, aux niveaux central et local, et de coordonner les activités de projet et le partage d'informations, comme la mise en commun des stratégies d'atténuation des risques entre les équipes. Il est ainsi possible de procéder à un recensement uniformisé des nouveaux risques qui apparaissent à l'échelle locale ou centrale, de façon à ce qu'il soit plus facile de les analyser, de les exposer et de les atténuer.

13. Comme indiqué en 2011, le Département de l'appui aux missions a souhaité mettre l'accent sur l'application des normes dans les missions et formé une équipe au Siège chargée d'en assurer la coordination. Cette équipe est en contact étroit avec l'équipe IPSAS centrale et l'informe du déroulement des différents plans et activités sur le terrain.

14. Des équipes locales ont aussi été créées dans tous les centres comptables. Elles ont été dotées d'un mandat clair et leurs attributions et responsabilités ont été définies pour chacun des produits. Elles gèrent leur propres plans et sont notamment tenues de faire rapport sur les progrès accomplis, d'analyser les éventuels risques au niveau local en vue d'établir des plans d'atténuation, d'assurer des formations, de renforcer la communication sur les normes IPSAS au niveau local et de régler les questions liées à la vérification en consultation avec les services du Siège.

15. Le Comité a jugé que la mise en place du projet et des outils de gestion des risques allait dans le bon sens et fait observer que l'Administration s'employait à tenir les délais qu'elle s'était fixés et ajustait sa stratégie et ses plans détaillés afin de faire face aussi efficacement que possible à la situation nouvelle créée par les retards intervenus dans la mise au point d'Umoja (A/67/168, par. 52).

Gestion du changement

16. Bien qu'à première vue elles ne semblent affecter que l'établissement des états financiers, les normes IPSAS influent profondément sur de nombreuses opérations du Secrétariat. La modification des politiques et des procédures a des répercussions sur bon nombre de processus et de pratiques établis, partant sur les personnes qui les suivent. Par exemple, les décisions opérationnelles des responsables de la gestion du matériel concernant des actifs tels que l'équipement informatique peuvent avoir des répercussions sur la comptabilisation, le calcul et la présentation des éléments financiers. Dans la plupart des domaines, l'adoption des normes IPSAS signifie aussi que le Comité exercera un contrôle plus approfondi pour étayer l'opinion qu'il formulera sur les états financiers.

17. En raison des changements profonds provoqués par l'adoption des normes IPSAS et de la nécessité d'instaurer des procédures solides et vérifiables permettant de confirmer l'exactitude des informations sur lesquelles reposent les états financiers, il est essentiel de se doter de puissants outils de gestion du changement pour assurer la transition vers les normes IPSAS et la méthode de la comptabilité d'exercice.

18. La stratégie de gestion du changement devra évoluer en fonction des différentes phases du projet IPSAS (phase préalable, phase d'application et phase postérieure). Durant la phase préalable, on est passé d'une première prise de contact à une intensification des préparatifs en prévision de l'application. À mesure que la transition vers la phase d'application se rapproche, les composantes gestion du projet et gestion des risques prennent davantage d'importance, sachant que le fait de

devoir mettre en œuvre les normes avant et après le déploiement intégral d'Umoja accentue l'attention accordée à la gestion des risques. Bien que la planification de la valorisation des avantages ait débuté, celle-ci ne deviendra une priorité de la gestion du changement que durant la transition vers la phase postérieure à la mise en œuvre.

19. Les mesures de gestion du changement sont examinées plus en détail dans les sections consacrées aux différentes phases du projet. En 2011, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a encouragé le Secrétaire général à poursuivre activement ses efforts pour instaurer une culture d'entreprise axée sur l'amélioration des résultats et l'efficacité, au moment où l'Organisation se préparait à passer aux normes IPSAS (A/66/536, par. 22). Le Comité des commissaires aux comptes a fait observer que le plan de communication de l'ONU était bien conçu, intégrait toutes les principales parties prenantes et prévoyait des mesures pour leur participation à la transformation des modes de fonctionnement. Il a toutefois encouragé l'Administration à s'assurer pendant la mise en œuvre que tous les fonctionnaires partageaient la même détermination à aider à appliquer le projet IPSAS (A/67/168). Il a aussi pris acte de la nomination d'un gestionnaire du changement en août 2011 chargé de superviser le plan de formation et s'est félicité de ce surcroît de ressources consacrées à la transformation des modes de fonctionnement.

Valorisation des avantages

20. Dans sa résolution 66/246 de décembre 2011, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de veiller à ce qu'il soit tiré profit de tous les avantages associés à l'application des normes. Dans son rapport intitulé « Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale » [A/60/846/Add.3 (consacré aux pratiques de gestion financière)], le Secrétaire général avait déjà recensé les cinq principaux avantages de l'adoption des normes : a) alignement sur les meilleures pratiques; b) meilleure gestion de l'actif et du passif; c) obtention d'informations plus complètes sur les coûts; d) amélioration de la cohérence et de la comparabilité; et e) renforcement de la transparence et du respect du principe de responsabilité.

21. Le Comité des commissaires aux comptes a recommandé à toutes les entités des Nations Unies : a) de définir les avantages qu'elles comptent tirer des éléments d'information que l'application des normes IPSAS leur procurera, et d'en planifier la valorisation; b) d'établir clairement les responsabilités relatives à la réalisation de ces avantages; c) de mettre en place des mécanismes pour suivre l'obtention des avantages; et d) de tenir la haute administration et les organes directeurs informés des progrès accomplis (A/67/168). En ce qui concerne plus précisément l'ONU, le Comité lui avait déjà recommandé d'établir 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 pour préciser 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 (A/66/151).

22. Conformément à la recommandation du Comité des commissaires aux comptes, un plan de valorisation des avantages a été inscrit dans le plan relatif au projet IPSAS et la structure détaillée en a été approuvée par le Comité directeur pour les normes IPSAS en mars 2012. Le Comité des commissaires aux comptes a fait remarquer que la structure et la portée proposées du plan étaient globalement

conformes aux meilleures pratiques permettant de mesurer correctement les avantages, et que la mise en œuvre sera évaluée en 2013.

23. Le plan sera élaboré aux troisième et quatrième trimestres de 2012. Une première version devrait être soumise à l'approbation du Comité directeur d'ici à décembre 2012. Du fait que bon nombre de ces avantages sont liés aux fonctionnalités d'Umoja, le plan sera établi en lien avec le projet Umoja afin de créer des synergies entre les plans des deux projets et éviter les redondances ou incohérences dans la planification de la valorisation des avantages, ainsi qu'en matière de suivi et d'information. Le plan sera soumis à l'approbation du Comité de gestion.

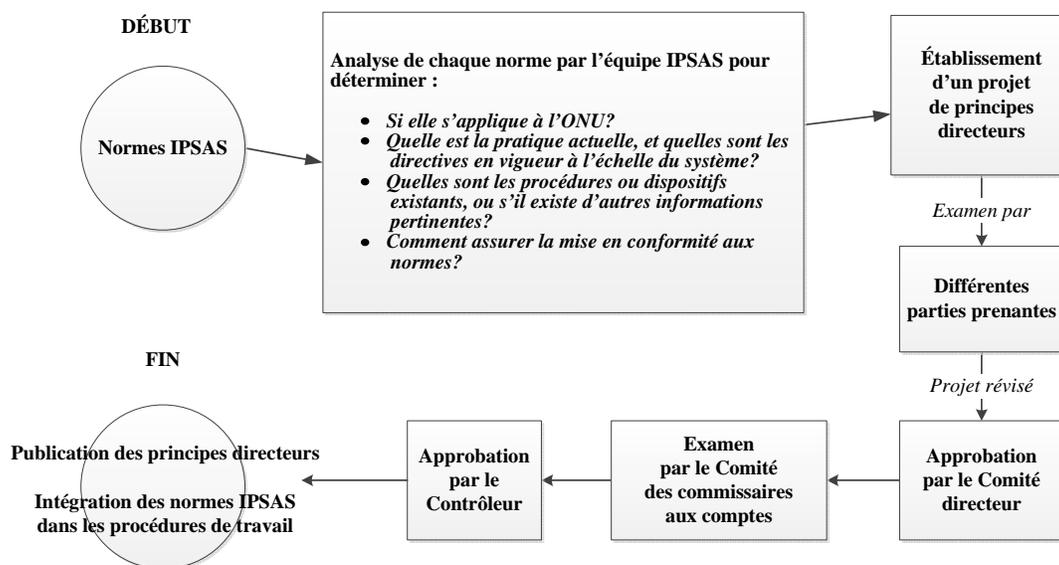
C. Phase préparatoire

24. La phase préparatoire comprend l'analyse des lacunes dans les politiques et les procédures (y compris les systèmes), l'élaboration de principes directeurs, l'organisation de formations, la mise en œuvre progressive et la mise au point définitive de la nouvelle présentation des états financiers.

Principes directeurs conformes aux normes IPSAS

25. Les normes IPSAS énoncent un ensemble de principes que chaque organisme adaptera à sa situation particulière, de sorte que ses états financiers reflètent fidèlement ses résultats et sa situation financière. La complexité des opérations du Secrétariat a rendu difficile la formulation de principes directeurs globaux pour encadrer la comptabilisation des opérations pour chaque domaine visé par les normes. Après avoir mené des consultations approfondies avec différentes parties prenantes, dont les bureaux hors Siège, les commissions régionales, les départements et bureaux du Siège (par exemple, le Département de l'appui aux missions, le Bureau des affaires juridiques et le Bureau des services centraux d'appui), des principes directeurs IPSAS ont, comme prévu, été mis au point en étroite partenariat avec l'équipe Umoja et le Bureau des services de contrôle interne et approuvés par le Contrôleur. La procédure suivie, complexe et longue, est détaillée à la figure III.

Figure III
Processus de définition des principes directeurs



26. Les principes directeurs ont été examinés en partenariat avec le Comité des commissaires aux comptes sur la base des enseignements tirés par d'autres organismes et diffusés par le Groupe de travail des normes comptables du Comité de haut niveau sur la gestion, afin de s'assurer qu'ils correspondraient à la manière dont les normes seraient appliquées à l'ONU. Certains éléments des principes ont dû être modifiés en fonction des recommandations et préoccupations exprimées par le Comité dans des domaines comme la définition des stocks, la comptabilisation à l'actif des droits à long terme de disposer de biens, le seuil à partir duquel les immobilisations corporelles doivent être amorties, les modalités d'établissement des informations sectorielles et l'application de dispositions transitoires aux actifs incorporels.

27. Les principes directeurs, qui se fondent sur le socle des politiques harmonisées du système des Nations Unies, contiennent des états financiers types pour le volume I (activités financées sur le budget ordinaire et les fonds extrabudgétaires, et missions politiques spéciales) et le volume II (opérations de maintien de la paix). Les principes serviront à guider les fonctionnaires lors de l'application des normes et devraient influencer le traitement des opérations et la communication d'informations financières relatives aux activités. Les principes, qui ont déjà été utilisés pour guider la conception d'Umoja en fonction des exigences IPSAS, seront un document « vivant » qui sera actualisé et enrichi, en particulier en fonction des commentaires formulés par les principales parties prenantes, comme ceux qui seront amenés à établir et à utiliser les états financiers, et le Comité des commissaires aux comptes. Il se peut que les principes doivent être modifiés en fonction des difficultés opérationnelles rencontrées et de considérations liées au progiciel Umoja; toutefois, ces changements devraient être relativement peu nombreux et d'importance mineure.

28. Des orientations plus détaillées, dont un manuel, sont en train d'être mises au point et des modes opératoires standard sont en cours d'élaboration ou de révision pour guider l'application des normes IPSAS aux opérations et aux événements des activités courantes. Dans la mesure où ces modes opératoires standard sont étroitement liés aux modes opératoires d'Umoja, et en dépendent en grande partie, les deux doivent être élaborés de concert. Certains modes opératoires standard devront aussi porter sur les dispositions transitoires qui ont été prises avant qu'Umoja soit pleinement déployé.

29. Le Comité a souligné qu'il était essentiel de traduire les conventions comptables en directives d'application pratique et de les diffuser aussi rapidement que possible pour procéder utilement à la collecte, au nettoyage et à la conversion des données selon les principes comptables convenus.

30. En juin 2012, le Département de l'appui aux missions a organisé un atelier à Entebbe auquel près de 50 fonctionnaires occupant des fonctions financières et non financières provenant de 24 missions ont défini la marche à suivre dans huit domaines clefs de la mise en œuvre des normes IPSAS, dont l'affinement des modes opératoires standard relatifs, entre autres, aux inventaires physiques du matériel, y compris du matériel de production, et des biens non durables, aux méthodes de valorisation du matériel, y compris du matériel de production, et à la dépréciation des stocks stratégiques pour déploiement rapide. Il a été décidé durant cet atelier que l'équipe IPSAS du Département produirait des instructions génériques concernant les domaines visés par les modes opératoires standard, chaque mission étant ensuite tenue d'actualiser les modes opératoires standard qui lui sont spécifiques en prévision d'un passage aux normes en juillet 2013.

31. Le Comité a aussi constaté qu'il restait peu de temps pour former le personnel aux nouvelles exigences découlant des normes IPSAS et élaborer à son intention des orientations complètes sur la mise en pratique des principes directeurs convenus. Pour régler ce problème, l'équipe IPSAS centrale a récemment commencé à tenir des vidéoconférences avec les parties prenantes dans les bureaux extérieurs et les commissions régionales pour discuter des détails des normes IPSAS et les aider à appliquer les normes en fonction de leur situation particulière. Des outils de collaboration en ligne, comme des forums de discussion, ont aussi été créés pour faciliter le partage des connaissances et des données d'expérience. De plus, dans le cadre d'une approche pragmatique et fondée sur les risques, un service d'aide a été mis en place pour remédier aux éventuelles incohérences pouvant découler de l'absence d'orientations détaillées dans certains cas.

Mise en œuvre progressive

32. Le Groupe de travail avait recommandé aux organismes d'adopter, si possible, une stratégie de mise en œuvre progressive afin de réduire les risques liés à la complexité de la mise en œuvre intégrale des normes IPSAS et à l'ampleur de la tâche. Il s'agirait d'appliquer successivement les différentes normes au cours des exercices budgétaires successifs avant de passer à une application intégrale.

33. C'est la démarche que l'ONU a adoptée, en commençant par appliquer les normes qui ne nécessitent pas de mise à niveau des systèmes informatiques existants. Il s'agit aussi de la stratégie recommandée par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (voir A/66/536). La figure IV montre

quelles ont été les normes appliquées, année par année, et ce qui est prévu pour la période précédant l'application intégrale des normes.

Figure IV
Progression de la mise en œuvre des normes IPSAS

Année	État d'avancement	Dispositions des normes IPSAS
2009	<i>Appliquées</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Comptabilisation des engagements au titre de l'assurance maladie après la cessation de service, des prestations liées au rapatriement et des jours de congé accumulés, calculés sur une base actuarielle • Rationalisation des dépenses à comptabiliser comme immobilisations en cours dans le cadre des travaux du plan-cadre d'équipement • Communication d'informations sur les locaux mis à disposition des opérations de maintien de la paix à titre gracieux • Communication d'informations sur les passifs éventuels
2010	<i>Appliquées</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Communication d'informations sur les apports en nature afférents aux droits et taxes que les opérations de maintien de la paix sont dispensées de payer
2011	<i>Appliquées</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Communication d'informations sur les placements de la trésorerie commune, couvrant les risques de crédit, d'illiquidité et de taux d'intérêt, y compris établissement d'un état de l'actif et du passif et d'un tableau indiquant la ventilation des placements par type d'instrument financier
2012	<i>En cours</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Collecte d'informations détaillées sur les portefeuilles immobiliers et les locations de locaux
2013	<i>En cours</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Événements postérieurs à la date de clôture • Communication d'informations relatives aux hauts responsables • Comptabilisation des engagements relatifs aux avantages du personnel visés à l'appendice D du Règlement du personnel et communication d'informations à ce sujet • Communication d'informations sur les biens non durables • Communication d'informations plus détaillées sur les biens durables

34. Cette démarche a aussi permis de bénéficier de certains avantages des normes IPSAS. Par exemple, la quantification des prestations au titre de l'assurance maladie après la cessation de service a été l'occasion de revoir les mécanismes de financement sous-jacents en vue de les rationaliser. Dans le même sens, la déclaration des apports en nature et des passifs éventuels a mis en exergue l'importance de suivre ces informations de façon systématique. Plus récemment, les déclarations relatives aux placements ont permis de mettre en exergue le profil de risque de ces derniers.

D. Phase préalable à la mise en œuvre

35. La phase préalable à la mise en œuvre comprend principalement les activités nécessaires pour préparer la bonne mise en œuvre des normes IPSAS, du type modification du Règlement financier et des règles de gestion financière, validation de la faisabilité de la mise en œuvre des nouvelles normes, établissement d'états financiers à blanc, nettoyage et enrichissement des données pour les soldes d'ouverture de l'actif et du passif, et gestion du changement. L'état d'avancement des principales activités de cette phase est détaillé ci-après.

Modification du Règlement financier et des règles de gestion financière

36. L'adoption des normes IPSAS impose de modifier le Règlement financier et les règles de gestion financières. Les modifications à apporter ont été déterminées et formulées à l'occasion d'un vaste processus consultatif. Elles seront soumises pour approbation à l'Assemblée générale durant la partie principale de la soixante-septième session. Une fois approuvé, le Règlement financier modifié pourra prendre effet aux dates respectives d'application des normes IPSAS aux états financiers des

opérations de maintien de la paix et aux autres états financiers du Secrétariat. Les règles de gestion financière seront modifiées en fonction du Règlement financier approuvé.

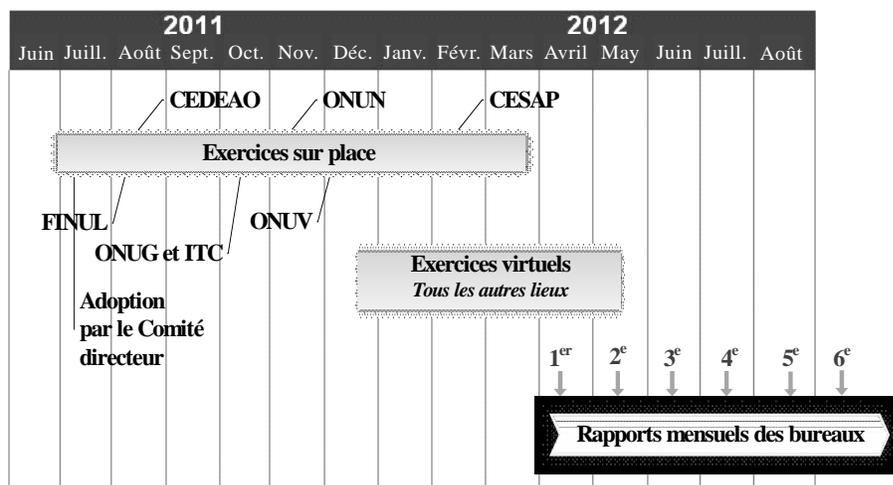
Exercices de validation (préalables à l'application)

37. Afin de s'assurer que les nouvelles normes pourront être mises en œuvre et que les principales lacunes dans les politiques, procédures ou systèmes seront détectées, une série d'exercices de validation préalables à la mise en œuvre ont été menés dans différents bureaux représentatifs des divers contextes du Secrétariat (voir fig. V). Chacun des bureaux sélectionnés a examiné les principes directeurs IPSAS pour les valider au regard de ses propres opérations, examiné les diverses méthodes d'évaluation de l'actif et analysé la présentation IPSAS des états financiers et du plan comptable des entités pour lesquelles il gère le processus d'établissement des états financiers.

38. Ces exercices ont confirmé qu'il était nécessaire que les processus recueillent les données non financières exigées par les normes IPSAS et ont permis l'identification d'autres mesures à prendre au regard des normes, comme l'actualisation du projet de plan comptable. Ils ont aussi conduit à la mise en place de la structure locale qui permettra la mise en œuvre des normes, à savoir la constitution d'une équipe intersectorielle d'appui au projet IPSAS, dotée d'un mandat structuré, la définition d'un ensemble de tâches prédéfinies assorties d'un échéancier pour guider la mise en œuvre au niveau local, l'élaboration d'outils pour accomplir les tâches et gérer les risques connexes et l'organisation de formations pour accompagner le passage aux normes IPSAS.

39. Des équipes d'appui au projet IPSAS ont été créées dans tous les bureaux hors Siège, les commissions régionales et les missions sur le terrain. Elles comprennent un responsable exécutif chargé de superviser la transition dans les différents bureaux, un coordinateur responsable de la coopération et de la coordination entre tous les domaines visés par les normes, un directeur de projet responsable de l'exécution en temps voulu des tâches et de la gestion préventive des risques, et des experts chargés de diriger la mise en œuvre. La création des équipes d'appui a ouvert la voie à une appropriation progressive de la mise en œuvre des normes au niveau local et à une gestion du projet plus rigoureuse.

Figure V
Exercices préalables à la mise en œuvre



Abbreviations : CEDEAO, Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest; CESAP, Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique; ITC, Centre du commerce international; FINUL, Force intérimaire des Nations Unies au Liban; ONUG, Office des Nations Unies à Genève; ONUV, Office des Nations Unies à Vienne; ONUN, Office des Nations Unies à Nairobi.

Établissement d'états financiers à blanc

40. L'établissement d'états financiers à blanc consiste à appliquer les principes directeurs IPSAS, la nouvelle présentation des états financiers et du plan comptable, et les procédures prévues pour collecter les informations exigées par les normes IPSAS, aux états financiers conformes aux normes comptables du système des Nations Unies les plus récents afin, dans la mesure du possible, de les rendre conformes aux normes IPSAS. L'exercice sera l'occasion de s'entraîner à l'établissement d'états financiers conformes aux normes IPSAS et d'éprouver les dispositifs en cours d'élaboration pour faciliter le passage à Umoja et la mise en œuvre des normes IPSAS avant le déploiement intégral d'Umoja.

41. L'exercice de simulation mené début 2012 pour les opérations de maintien de la paix a permis d'améliorer les instructions relatives à la clôture des comptes pour l'exercice 2011/12 et de modifier Galileo en prévision du passage aux normes IPSAS. Les simulations en cours pour le reste du Secrétariat devraient se terminer en décembre 2012.

Gestion du changement

42. Durant la phase préalable à la mise en œuvre, l'accent a été mis sur un certain nombre d'activités de gestion du changement. Les organes de direction, dont le Comité de gestion, se sont concentrés sur le respect des délais et les risques liés à l'adoption des normes IPSAS avant qu'Umoja ait été pleinement déployé.

43. Aux autres niveaux hiérarchiques, la priorité a été de faire comprendre la nécessité d'accomplir d'urgence les activités préparatoires pour que les délais soient

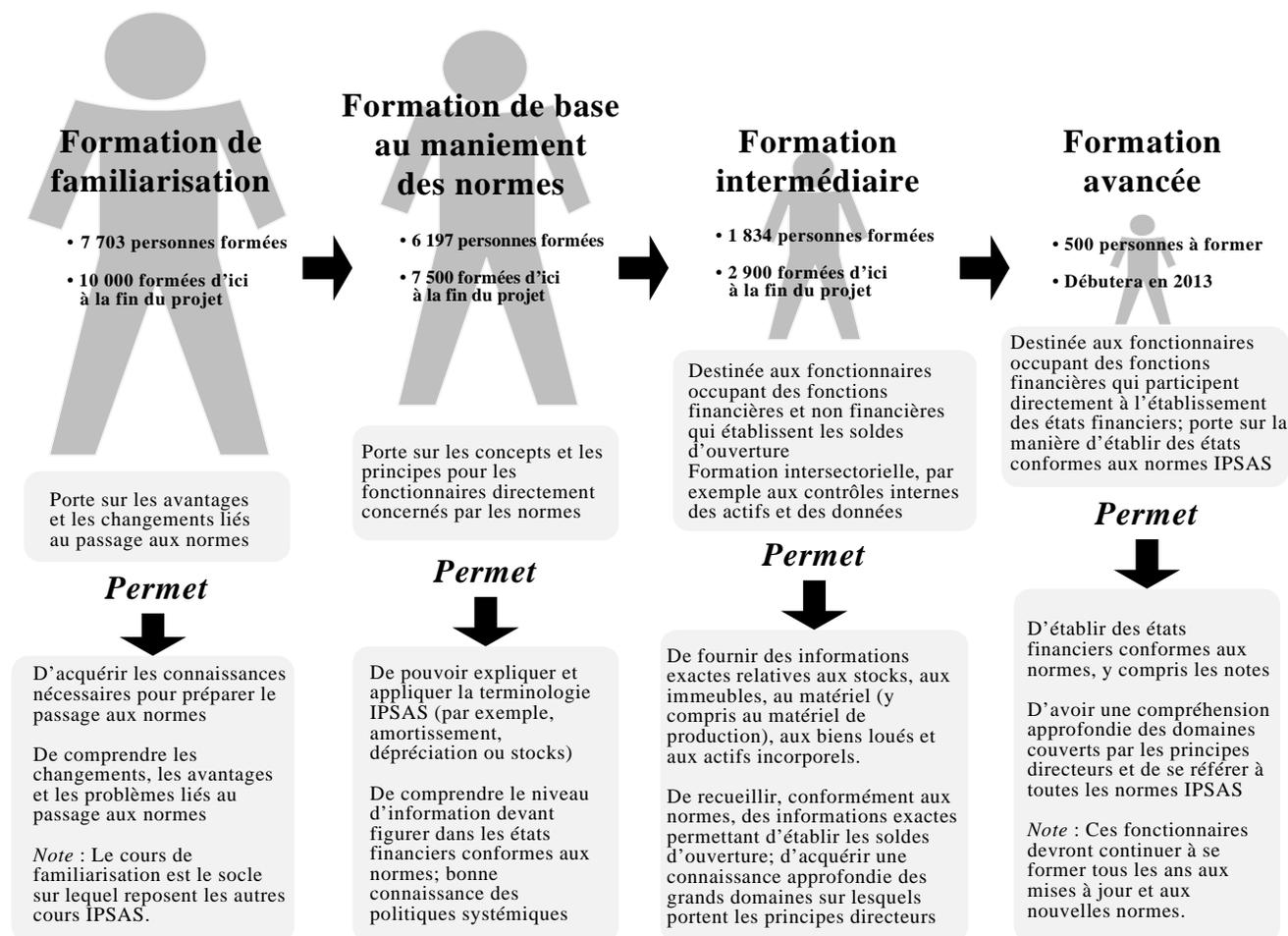
tenus et l'ampleur des tâches à accomplir, tout cela dans un contexte de restriction budgétaire. Les réunions d'information visent à permettre aux responsables de diriger et de soutenir le travail de leur personnel.

44. Aux niveaux opérationnels, la priorité a été de cerner les difficultés et d'insister sur l'importance du nettoyage et de l'enrichissement des données pour garantir l'actualité, l'exhaustivité, l'exactitude et la vérifiabilité des informations d'ordre financier ou autre qui figureront dans les états financiers conformes aux normes IPSAS et qui seront examinées de près par le Comité des commissaires aux comptes. Celui-ci formulera tous les ans une opinion sur les comptes, y compris sur des aspects dont il n'avait jamais été question jusqu'alors.

Formation

45. La conception et l'organisation des formations aux normes IPSAS ont été définies sur le fondement de deux analyses des besoins, qui ont permis de hiérarchiser l'importance des écarts entre les connaissances acquises et les connaissances requises pour différents postes. L'étude initiale a montré qu'environ 1 500 fonctionnaires devraient suivre une formation intermédiaire au maniement des normes et que 500 d'entre eux devraient suivre une formation avancée. Une étude plus récente menée en 2011 a montré que 2 900 fonctionnaires devraient suivre cette formation et que 500 d'entre eux devraient suivre une formation avancée (voir fig. VI).

Figure VI
Formations aux normes IPSAS



Note : Formations IPSAS au 31 juillet 2012. Les cours de familiarisation doivent être pris avant tous les autres. Les deux premiers niveaux (familiarisation et maniement de base) sont des formations en ligne et les deux derniers niveaux (intermédiaire et avancé) se déroulent en classe avec des instructeurs dans un certain nombre de lieux.

46. Le nombre et la dispersion géographique des participants fait qu'il était impératif de mettre en place des programmes de formation des formateurs. Ainsi, 130 fonctionnaires occupant des fonctions financières ou non financières provenant de différents bureaux ont déjà suivi près de huit jours de formation. Ces formateurs dirigeront plusieurs mesures de gestion du changement, y compris des formations, et feront partie de la structure d'appui destinée à aider les équipes IPSAS locales à faire face aux difficultés qu'elles n'auraient pas les moyens de surmonter seules.

47. Dans la mesure où la plupart des procédures liées aux normes IPSAS seront, à terme, effectuées à l'aide d'Umoja, il est essentiel de veiller à ce que les outils de formation et les procédures d'utilisation relatifs à Umoja contiennent des informations pertinentes concernant les normes, comme celles relatives à la constatation des produits, à l'enregistrement des écritures et ainsi de suite.

Préparation des données

48. L'une des plus grosses difficultés liées à l'application des normes IPSAS au sein du système des Nations Unies a été l'établissement de soldes d'ouverture exacts de l'actif et du passif, ce qui nécessite tout en même temps de procéder à un nettoyage et à un enrichissement des données (collecte de nouvelles informations). La difficulté est d'autant plus grande pour l'ONU, d'une part, parce que le volume et la valeur de ses actifs font que le nombre d'erreurs tolérables est extrêmement faible et, d'autre part, parce que la situation actuelle en matière de gestion du matériel, notamment l'absence de politiques et systèmes de gestion uniformisés ou intégrés à l'échelle des Nations Unies, accroît la probabilité que des erreurs soient commises. Par conséquent, dans le cadre des mesures d'atténuation des risques, une collaboration a été engagée en 2011 avec le Bureau des services de contrôle interne pour faciliter la détermination des questions qui pourraient mériter l'attention de l'administration. Tandis que le Bureau continue de fournir cet appui précieux à la détection et à la correction anticipée des problèmes, le Bureau des services centraux d'appui procède activement à l'examen des politiques et pratiques relatives à la gestion du matériel.

49. Le Comité a aussi précisé que le manque de temps et la difficulté d'obtenir auprès de bureaux situés dans le monde entier des données actualisées exactes, complètes et fiables qui soient conformes aux normes IPSAS, en ce qui concerne en particulier les comptes d'actif et d'inventaire, font que la bonne mise en œuvre des normes à l'ONU est particulièrement compliquée.

50. Beaucoup a été fait pour minimiser les risques d'omission ou d'erreurs dans les soldes d'ouverture. Compte tenu de la complexité de la transition vers les normes IPSAS, en particulier des difficultés liées à la collecte de données fiables sur les actifs, comme les immobilisations corporelles, 32 normes prévoient des dispositions transitoires qui accordent un délai supplémentaire (jusqu'à cinq ans après la mise en œuvre initiale) pour parvenir à remplir progressivement toutes les exigences imposées par les normes. Comme indiqué précédemment, l'ONU a décidé de se prévaloir de ces dispositions dans de rares cas particulièrement difficiles afin de pouvoir régler des difficultés inattendues rencontrées en matière de collecte des données.

51. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a précisé que, tout en admettant la nécessité de se prévaloir des dispositions transitoires en ce qui concernait certaines normes afin d'atténuer les risques, il comptait bien que le maximum soit fait pour que les immobilisations corporelles soient comptabilisées à temps pour l'établissement des soldes d'ouverture (A/66/536). Des efforts sont déjà consentis en ce sens. Deux méthodes sont suivies pour établir des soldes d'ouverture exacts, à savoir : a) veiller à ce que le registre des biens soit complet et vérifiable; et b) évaluer les biens à l'aide de méthodes plus simples tout en restant acceptables pour le Comité.

52. Des progrès importants ont été accomplis au cours de l'année écoulée en matière de réalisation des premiers inventaires des biens immobiliers (terrains et bâtiments) et des biens loués, et des droits de jouissance des locaux utilisés à titre gracieux. Un premier registre des immobilisations corporelles conforme aux normes IPSAS portant sur le matériel, y compris le matériel de production, a aussi été récemment réalisé. Les deux ensembles de données devront être progressivement

validés pour remplir les critères d'importance relative requis par le Comité pour certifier les états financiers.

53. Les deux premiers inventaires trimestriels des biens immobiliers ont été complétés par toutes les missions, les bureaux hors Siège et les commissions régionales. L'inventaire physique des autres actifs et le nettoyage des données relatives aux actifs sont en cours dans toutes les missions, le pourcentage des inventaires physiques réalisés étant passé de 91 % en 2010 à 97 % en juin 2012. Chaque bureau hors Siège et commission régionale a aussi constitué un registre des immobilisations corporelles conforme aux normes IPSAS et défini la nature de ses stocks. Dans les missions sur le terrain, les constats d'audit portant sur l'actif et les stocks sont soigneusement étudiés et les efforts s'intensifient dans les domaines de l'inventaire physique et du nettoyage des données relatives au matériel, y compris au matériel de production, y compris pour résorber les retards pris dans les comptabilisations en pertes et les cessions.

54. Le Département de l'appui aux missions s'est aussi employé à élaborer une méthode normalisée d'évaluation des actifs immobiliers pour les soldes d'ouverture. Le Comité a donné son accord de principe à la méthode d'évaluation des actifs immobiliers des missions. La méthode sera appliquée par les services du Siège sur la base des données recueillies dans les missions. Toutefois, l'évaluation de l'actif immobilier dans d'autres lieux pose des problèmes en raison du coût des évaluations menées par des professionnels extérieurs. Ce risque est actuellement analysé pour deviser les meilleures stratégies d'atténuation.

55. L'évaluation des autres actifs des missions est aussi en voie de simplification grâce à l'élaboration d'une méthode du coût standard fondée sur les données recueillies dans les missions. Cette méthode a aussi été examinée avec le Comité et il en est tenu compte dans les séries de données supplémentaires qui seront collectées par Galileo afin d'étayer le bien-fondé du coût standard.

56. L'évaluation des stocks continue de présenter des risques importants, principalement en raison du fait que les missions ne possèdent pas de système pour certains articles, comme le carburant et les rations, et qu'il n'existe pas de module de gestion des biens dans le Système intégré de gestion pour le Siège et les bureaux hors Siège. Bien que ces derniers possèdent, pour certains, des systèmes subsidiaires pour gérer leurs actifs, y compris les stocks, ces systèmes ne sont pas uniformisés, ce qui complique d'autant leur utilisation pour générer des montants fiables pour la comptabilité. Le risque est aggravé par le fait que les normes IPSAS relatives aux stocks ne prévoient pas de mesures transitoires, ce qui fait qu'il est essentiel de mettre en place un système (ou une solution provisoire) d'ici le 1^{er} juillet 2013 pour les opérations de maintien de la paix et d'ici le 1^{er} janvier 2014 pour le reste du Secrétariat. Les équipes des projets IPSAS et Umoja collaborent étroitement avec les parties prenantes concernées, comme le Bureau des services de contrôle interne, le Département de l'appui aux missions et les bureaux hors Siège, afin d'atténuer et de surmonter ce risque majeur.

E. Phase d'application

57. Dans sa résolution 66/246, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de veiller à ce que l'application des normes IPSAS soit effective au plus tard en 2014 et réaffirmé que le progiciel de gestion intégré était l'élément central sur lequel

reposerait l'application de ces normes. Auparavant, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires avait exprimé des préoccupations au sujet du fait que les plans de secours du Secrétaire général pour la mise en œuvre des normes IPSAS, qui faisaient intervenir Umoja-Démarrage, des systèmes informatiques existants et des solutions ad hoc, pourraient ne pas être suffisamment solides pour garantir le succès de cette mise en œuvre, en détournant du même coup de précieuses ressources de la mise en service d'Umoja (A/66/536).

58. En février 2012, le Comité de pilotage du projet Umoja a fait état de plans de secours pour remédier à des retards dans la mise en service du progiciel et demandé aux équipes chargées des projets Umoja et IPSAS de travailler en collaboration afin d'assurer la mise en œuvre des normes IPSAS en temps voulu, en tenant compte des préoccupations que le Comité consultatif avait exprimées à propos des solutions ad hoc provisoires. Ces équipes ont donc mis au point conjointement un dispositif de transition qui a été entériné par le Comité de direction en mars 2012.

59. Le Comité des commissaires aux comptes a indiqué que l'Administration, ne pouvant pas compter sur Umoja, n'avait pas d'autre choix dans les délais prévus que de s'appuyer sur le SIG. Il a reconnu le bien-fondé de la démarche adoptée dans la mesure où le dispositif de transition pour le passage aux normes IPSAS, fondé sur le SIG et sur les systèmes existants, ferait partie des plans de rechange permettant de faire face à des retards éventuels dans les nouveaux plans de mise en service d'Umoja. S'il jugeait que cette démarche révisée pouvait réussir, le Comité estimait qu'elle exigerait une stratégie très bien conçue et très bien exécutée (A/67/168).

60. Le Comité notait également que, pour que l'application des normes IPSAS progresse encore, la solution SIG devrait être intégralement définie, délimitée, testée et déployée auprès des principales parties intéressées aussitôt que possible et recommandait à l'Administration de préciser quand et comment la transition du SIG à Umoja aurait lieu et, au niveau local, d'indiquer précisément aux bureaux décentralisés où, quand et comment les principales données comptables provenant du SIG devaient être enregistrées.

61. Des modifications ont été planifiées pour le SIG et elles seront mises en œuvre dans les plus brefs délais. Bon nombre d'entre elles seront introduites sous peu dans tous les lieux où le SIG est installé (Siège, bureaux extérieurs et commissions régionales). Ces perfectionnements – notamment la création d'un « grand livre parallèle » pour la comptabilité tenue selon les normes IPSAS – visent à faciliter la production simultanée d'états financiers conformes aux normes comptables du système des Nations Unies et aux normes IPSAS en tenant compte des différents cycles budgétaires institués pour les opérations de maintien de la paix et les autres activités. Il est prévu de mettre en œuvre deux autres améliorations d'ici à décembre 2012; le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité est en train de mettre la dernière main aux spécifications et le Bureau de l'informatique et des communications déterminera et introduira les modifications qui seront apportées aux logiciels.

62. La Division de la comptabilité et les équipes chargées des projets IPSAS et Umoja ont décidé conjointement d'utiliser le SIG comme « registre » aux fins de l'établissement des premiers états financiers conformes aux normes IPSAS pour les opérations de maintien de la paix (2013/14). Cette stratégie permettra de se prémunir contre des retards éventuels dans la mise en service d'Umoja et donnera concrètement la possibilité de réaliser des essais à blanc pour la production des états

financiers de ces opérations à la fin de décembre 2013, comme le Comité des commissaires aux comptes l'a demandé. Pour la même raison, le SIG sera le registre des autres opérations pour l'établissement des premiers états financiers conformes aux normes IPSAS en 2014. La décision sur le passage éventuel à Umoja pour l'enregistrement des données figurant dans les états financiers de la deuxième année (2014/15 pour les opérations de maintien de la paix et 2015 pour les autres opérations) sera prise au vu des progrès réalisés dans la mise en service d'Umoja.

63. Le Comité a également fait observer que l'exhaustivité, l'exactitude, la fiabilité et la vérifiabilité des données essentielles (immobilisations corporelles, dépenses de personnel, stocks et constatation des produits) dépendaient non pas d'Umoja mais d'un grand nombre de systèmes, et que la cohérence et l'exactitude fondamentale des données, tout comme la possibilité de les transférer, souffriraient de l'utilisation de multiples dispositifs.

64. À l'heure actuelle, les dépenses sont enregistrées dans les systèmes d'information comptable (SIG et Sun) sur la base des engagements. Dans le cadre des normes IPSAS, elles seront comptabilisées lorsque l'Organisation aura une obligation juridique ou implicite de procéder au règlement, c'est-à-dire au moment où elle prendra livraison des biens ou des services. La réception et l'inspection feront donc partie intégrante de la procédure comptable.

65. Le remodelage des procédures de réception et d'inspection, pour les missions hors Siège, a commencé lors d'un atelier qui a eu lieu en juin 2012 et il se poursuivra sous la direction de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan; le produit final sera examiné par toutes les missions suffisamment tôt pour pouvoir être utilisé à partir de juillet 2013. En ce qui concerne le Siège de l'ONU et les bureaux extérieurs, des instructions complémentaires sur la façon de procéder pour extraire les données relatives à ces fonctions du SIG seront publiées sous peu. Pour tenir compte à la fois de la préoccupation exprimée par le Comité consultatif au sujet du détournement des ressources vers des solutions provisoires et de celle exprimée par le Comité des commissaires aux comptes quant à l'exactitude des données, le schéma envisagé prévoit une extraction automatique des informations pertinentes du SIG et du système Mercury et leur téléchargement sur le nouveau grand livre conforme aux normes IPSAS dans le SIG.

66. Pour certains volets de la gestion des actifs qui ne sont pas couverts par un système quelconque, comme l'immobilier, on a modifié des logiciels existants afin de créer un outil de saisie et de conversion des données; cette solution provisoire, qui répond aux spécifications d'Umoja, a été testée au sein de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (et au Siège de l'ONU en juillet 2012) et sa mise en œuvre devrait intervenir en octobre.

67. Il n'existe pas de système commun pour la gestion des actifs des services du Siège de l'Organisation et des bureaux extérieurs et cette gestion est caractérisée par des degrés d'automatisation divers. Il faut de ce fait adopter des formules provisoires propres aux différents lieux pour la comptabilisation des actifs en attendant le déploiement d'Umoja. En particulier, la solution envisagée pour le Siège demeure un sujet de préoccupation du fait des exigences liées au volume des actifs et au degré d'automatisation des procédures et elle fait actuellement l'objet d'un examen conjoint par le Bureau des services centraux d'appui et les équipes chargées des projets Umoja et IPSAS. Des travaux ont également été entrepris pour

donner suite à la recommandation des commissaires aux comptes sur la mise au point d'un plan détaillé de valorisation des avantages prévoyant d'associer toutes les parties prenantes et démontrant clairement en quoi la disponibilité de données valides permettra assurément d'établir des états financiers conformes aux normes IPSAS.

Établissement d'états financiers à blanc

68. Le plan relatif au projet IPSAS prévoit un essai à blanc pour l'établissement d'états financiers conformes aux normes IPSAS en décembre 2013 pour les opérations de maintien de la paix et en juin 2014 pour tous les autres domaines d'activité. Cet essai, effectué avec des données réelles, facilitera la vérification des états financiers par le Comité des commissaires aux comptes et fournira à l'ONU l'assurance que toutes les lacunes auront été correctement corrigées dans la collecte et le traitement des données. Ces deux étapes sont prises en compte dans la transition entre les systèmes actuels et Umoja; selon les progrès qui auront été réalisés dans la mise en service d'Umoja, une démarche axée sur le risque pourrait être adoptée pour le champ d'application de l'essai à blanc.

F. Phase postérieure à la mise en œuvre

69. Au cours de cette phase, deux points importants seront accentués : a) le respect des dispositions transitoires prévues pour les normes IPSAS; et b) l'application du plan de valorisation des avantages.

70. Chaque fois qu'une disposition transitoire a été invoquée, l'Organisation devra faire le nécessaire pour être en mesure de produire des informations conformes aux normes IPSAS avant la fin de la période de transition (dans un délai maximum de cinq ans). En l'occurrence, il faudra s'assurer que les opérations liées au nettoyage ou à l'enrichissement des données avancent comme prévu et que des systèmes opérationnels sont en place pour la saisie de données fiables qui seront divulguées dans les états financiers.

71. La gestion des changements serait réorientée vers la valorisation des avantages. Si les avantages opérationnels qui découleront de l'application des normes IPSAS seront, pour une large part, valorisés à partir du moment où elles prendront effet, les avantages liés à la gestion financière seront subordonnés à une meilleure utilisation des informations produites sous l'impulsion de ces normes. Certains changements, par exemple la collecte d'informations plus détaillées sur les coûts et la disponibilité d'une solution intégrée pour la gestion des actifs, peuvent contribuer à rendre la planification et l'utilisation des ressources plus efficaces, mais ils nécessiteront la présentation de rapports améliorés et plus fréquents sur les finances et la gestion. Les constatations d'autres organismes des Nations Unies et les orientations du Groupe de travail constitueraient des indications précieuses pour cette activité.

G. Budget et dépenses afférents au projet

72. Dans sa résolution 60/283, l'Assemblée générale a approuvé des ressources pour le projet qui est doté d'un budget estimatif de 23 millions de dollars. Toutefois, les financements sont approuvés séparément pour chaque cycle budgétaire au titre du budget ordinaire et du compte d'appui aux opérations de maintien de la paix.

73. Le Comité des commissaires aux comptes a fait observer que, comme les ajustements requis pour les systèmes actuels et d'autres dispositions transitoires n'avaient pas été pris en compte dans le calcul du montant de 23 millions de dollars, le budget était peut-être insuffisant. Il a aussi fait remarquer que les modalités de financement du passage aux normes IPSAS ailleurs qu'au Siège de l'ONU étaient mal définies. Selon les bureaux décentralisés, ce financement était censé se faire au moyen des ressources existantes. Or, les progrès seraient des plus hasardeux si les équipes locales de mise en œuvre disposaient de moyens insuffisants, compte tenu en particulier des exigences concomitantes liées aux autres programmes de transformation des processus et aux mandats existants.

74. Le Comité a souligné que la pénurie de moyens, dans les bureaux et organismes décentralisés, était un facteur qui pouvait faire obstacle à la bonne mise en œuvre des normes IPSAS et recommandé au Secrétariat de maîtriser les risques posés par le caractère limité des ressources locales et d'en définir les incidences pour l'application des normes.

75. L'état des dépenses afférentes au projet est présenté ci-dessous.

État des dépenses engagées par l'Organisation des Nations Unies au titre du projet IPSAS, 2006-2012

(En milliers de dollars des États-Unis)

Objet de dépense	Dépenses			Crédits ouverts	Dépenses
	2006-2007	2008-2009	2010-2011	2012-2013	2012-2013 ^a
Budget ordinaire					
Postes	370,4	1 270,6	1 164,1	1 139,8	293,6
Personnel temporaire (autre que pour les réunions)	–	–	370,6	390,0	255,8
Consultants	–	–	272,9	–	–
Voyages	10,2	46,6	149,7	131,1	32,2
Services contractuels	16,4	0,3	20,5	118,1	52,2
Divers	10,9	24,2	43,6	33,6	1,4
Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité ^b	407,9	1 341,7	2 021,4	1 794,6	635,2
Activités administratives financées en commun ^c	427,1	732,2	– ^d	534,7	–
Total partiel, budget ordinaire	835,0	2 073,9	2 021,4	2 329,3	635,2
Compte d'appui aux opérations de maintien de la paix					
Personnel temporaire (autre que pour les réunions)	324,2	547,6	599,1	1 102,3	276,4
Consultants	–	–	232,5	6,594,4	583,4

Objet de dépense	Dépenses			Crédits ouverts	Dépenses
	2006-2007	2008-2009	2010-2011	2012-2013	2012-2013 ^a
Voyages	–	2,6	27,1	328,1	–
Total partiel, compte d'appui	324,2	550,2	858,7	8 060,8^e	859,8
Total	1 159,2	2 624,1	2 880,1	10 390,1	1 495,0

^a Dépenses effectivement engagées au 30 juin 2012 (données arrêtées le 24 août 2012).

^b Ces dépenses ont été inscrites au chapitre 28B pour les exercices biennaux 2006-2007, 2008-2009 et 2010-2011 et au chapitre 29B pour l'exercice 2012-2013.

^c Ces dépenses ont été inscrites au chapitre 31 pour les exercices 2006-2007, 2008-2009 et 2010-2011 et au chapitre 32 pour l'exercice 2012-2013.

^d Les dépenses seront intégralement financées au moyen des soldes des exercices antérieurs.

^e Crédit ouvert calculé au prorata pour la période allant du 1^{er} janvier au 30 juin 2012, crédit ouvert pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 2012 au 30 juin 2013 et montant estimatif calculé au prorata au titre du maintien de la paix pour la période allant du 1^{er} juillet au 30 décembre 2013.

76. Le long processus de transition vers la mise en service intégrale d'Umoja et les dispositions transitoires requises reposant sur l'utilisation des systèmes existants ont bien évidemment accru la pression qui s'exerce sur les ressources dans plusieurs domaines (gestion du changement, formation, modification des systèmes et préparation des données, par exemple). L'approche actuellement suivie pour atténuer les effets de cette pression consiste à économiser des ressources pour assurer la fourniture d'un appui plus soutenu à l'approche de la date d'application; à établir une synergie, dans la mesure du possible, avec les autres initiatives liées à la gestion du changement prises dans le cadre du projet Umoja, conformément à la conception définie à l'origine, selon laquelle on prévoyait de faire appel au système Umoja pour la réalisation du projet IPSAS; et, enfin, à réduire la dépendance à l'égard des cabinets de consultants spécialisés, chaque fois que possible.

III. Application des Normes comptables internationales pour le secteur public à l'échelle du système des Nations Unies

77. En 2011, deux organismes – l'Agence internationale de l'énergie atomique et l'Union postale universelle – ont rejoint les rangs de neuf autres organismes qui avaient déjà mis en application les normes IPSAS avec succès, recueillant des opinions sans réserve de la part des commissaires aux comptes sur leurs premiers états financiers établis conformément à ces normes. Les neuf organismes prédécesseurs ont continué d'obtenir des opinions sans réserve sur leurs états financiers ultérieurs.

78. Dix autres organismes ont commencé à appliquer les normes IPSAS en janvier 2012, comme prévu, et sont sur la bonne voie pour achever le passage à ces normes. L'un d'eux – l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture – a récemment décidé d'en reporter l'application de 2013 à 2014, jugeant qu'elle n'était pas suffisamment préparée pour une mise en œuvre en 2013 du fait des difficultés rencontrées pour la détermination des soldes d'ouverture consécutivement à la récente mise en service d'un nouveau progiciel de gestion

intégré. Dans les deux organismes restants, les préparatifs se déroulent comme prévu pour une application en 2014.

79. On trouvera à l'annexe II la liste des organismes avec indication de leurs dates respectives d'application des normes IPSAS.

80. Les organismes continuent de collaborer dans le cadre du Groupe de travail des normes comptables du Comité de haut niveau sur la gestion en vue de réaliser leurs objectifs pour la mise en application des normes IPSAS et la période postérieure à leur entrée en vigueur. L'équipe chargée du projet continue de prêter un appui au Groupe de travail.

A. Échanges avec le Conseil des normes comptables internationales du secteur public

81. Les normes IPSAS forment un ensemble de règles dynamiques qui évoluent au fil du temps, par l'intermédiaire du Conseil IPSAS, en fonction des besoins des usagers et des circonstances. Des échanges réguliers ont lieu avec le Conseil afin d'évaluer les effets de normes ou de recommandations nouvelles ou révisées et de présenter les vues des organismes des Nations Unies. En octobre 2011, l'équipe chargée du projet a procédé à une évaluation des risques et des possibilités qui découlent des recommandations du Conseil et, en janvier 2012, établi un rapport de situation sur l'adoption des normes IPSAS par les administrations publiques.

82. En ce moment, le projet le plus en vue du Conseil IPSAS a trait à l'élaboration d'un cadre conceptuel aux fins des états financiers à usage général des entités du secteur public, qui définira et explicitera les concepts à retenir pour élaborer des normes IPSAS et d'autres directives sur les informations à inclure dans les états financiers à usage général. Le Conseil a également entrepris de mettre au point des normes et d'autres directives qui couvrent un champ plus large que les états financiers à usage général, en s'appuyant sur une analyse des besoins des utilisateurs des rapports établis par les entités du secteur public, y compris relativement aux objectifs de transparence et de responsabilisation. D'autres projets sur lesquels le Conseil travaille actuellement portent sur la communication de l'information sur la performance en matière de prestation de services, la viabilité à long terme des finances publiques et l'harmonisation des normes IPSAS et des rapports statistiques du Fonds monétaire international.

83. L'équipe chargée du projet produit, sous la direction du Groupe de travail, des communications qui font écho aux publications suivantes du Conseil IPSAS : a) *Exposure draft on key characteristics of the public sector and their impact on financial reporting* (exposé-sondage sur les caractéristiques clefs du secteur public et leurs incidences pour les rapports financiers); b) *Consultation paper on reporting service performance information* (document de consultation relatif à la communication de l'information sur la performance en matière de prestation de services); c) *Consultation paper on the conceptual framework phase 4* (document de consultation relatif à la phase 4 du cadre conceptuel); et d) *Exposure draft on financial statement discussion and analysis* (exposé-sondage sur l'analyse des états financiers). Une autre communication, qui concerne le document de consultation sur le programme de travail du Conseil IPSAS pour 2013-2014, est en cours d'élaboration.

B. Directives comptables

84. Un socle stable a été mis en place en 2007 pour l'adoption des normes IPSAS dans l'ensemble du système et, au cours des années suivantes, on s'est essentiellement attaché à le maintenir à jour et à préciser la marche à suivre pour certaines des normes. Pendant la période considérée, l'équipe chargée du projet a établi trois documents techniques de réflexion sur les sujets suivants : a) la comptabilisation des services communs; b) les pratiques comptables de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies et la publicité y relative; et c) les opérations financières entre organismes des Nations Unies. Étant donné que la plupart des normes comptables couvrent toutes les questions pertinentes depuis quelques années, la nécessité de telles directives devient moins pressante.

C. Groupes de discussion

85. Consécutivement à l'accroissement du nombre des organisations qui acquièrent une meilleure compréhension des modalités d'application des normes IPSAS, l'attention s'est recentrée sur les incidences pratiques de l'adoption de ces normes. Le Groupe de travail a créé des groupes de discussion pour fournir aux organismes des tribunes où ils peuvent échanger des réflexions et des observations pratiques, pour tirer parti des compétences spécialisées disponibles dans l'ensemble du système des Nations Unies et pour assurer la formulation de positions communes dans la mesure du possible. Ces groupes de discussion couvraient les thématiques suivantes : a) la gestion de la clôture des comptes financiers, l'accent étant mis sur les pratiques optimales à adopter lors de la mise en œuvre; b) l'exécution du budget et le rapprochement des comptes (ce groupe de discussion a partagé des données d'expérience sur l'élaboration de procédures pour étayer la présentation d'informations budgétaires dans les états financiers établis conformément aux normes IPSAS et recommandé que la question de l'établissement des budgets selon la comptabilité d'exercice soit réexaminée à une date ultérieure à la lumière d'une plus grande expérience de la mise en œuvre des normes IPSAS); et c) l'audit et le contrôle (ce groupe de discussion a mis l'accent sur la question de la succession pour les fonctions de vérification des comptes, en la considérant sous l'angle des risques).

86. Étant donné que le groupe des organismes qui appliquent les normes IPSAS s'est élargi et que la mise en application de ces normes est imminente, l'accent se déplace progressivement vers les problèmes qui risquent de surgir après leur entrée en vigueur. Un groupe de discussion sur ce sujet a concentré son attention sur les activités des organismes qui ont adopté les normes dans la phase d'application et dans la phase postérieure. Les organismes accordent également une importance croissante à la valorisation des avantages des normes IPSAS. Un groupe de discussion sur ce sujet a été créé en vue de constituer une base de données sur les avantages tirés ou attendus des normes en question pendant et après leur mise en œuvre, ainsi que pour examiner les coûts afférents à cette mise en œuvre. Deux autres groupes de discussion – sur la déclaration relative au contrôle interne et sur l'information des donateurs – ont été établis.

D. Gestion de la diversité des principes et méthodes comptables

87. L'accroissement du nombre des organismes qui appliquent les normes IPSAS permet de recueillir un volume plus important de données empiriques relatives à l'harmonisation. L'équipe chargée du projet a produit deux séries de comparaisons entre les états financiers établis selon les normes IPSAS et une troisième série est en cours de réalisation, comme indiqué ci-après :

a) En septembre 2011, les états financiers conformes aux normes IPSAS établis par huit organismes avaient été examinés, l'accent étant mis sur l'encaisse et les équivalents de trésorerie, les stocks, les immobilisations corporelles et incorporelles, les informations relatives à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies et celles qui ont trait aux parties liées;

b) En avril 2012, les états financiers de neuf organismes avaient fait l'objet d'une comparaison portant sur les produits provenant d'opérations sans contrepartie directe et sur les charges;

c) On procède actuellement à une analyse comparative des éléments du passif, y compris les provisions, les charges à payer et les produits comptabilisés d'avance, et à un examen des notes et des autres renseignements complémentaires à la lumière des indications qui figurent dans l'exposé-sondage du Conseil IPSAS sur l'analyse des états financiers.

88. Par ailleurs, l'équipe chargée du projet améliore la note standard sur les pratiques comptables de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies et l'information y relative qui doit être incluse dans les états financiers des organismes des Nations Unies.

89. Les normes IPSAS sont des recommandations fondées sur des principes qui laissent une certaine marge d'appréciation et de manœuvre dans leur mise en œuvre. Leur application à des modèles d'activité différents est susceptible d'entraîner des disparités entre les organismes, qu'il faudra surveiller. Il est de plus en plus admis que le Groupe de travail peut aider à assurer une meilleure analyse et articulation des options autorisées dans le cadre des normes IPSAS. La création d'un groupe de discussion sur la question de la comptabilisation des locaux communs en offre une illustration, de même qu'une analyse des prestations dues au personnel, qui a été planifiée et dont on détermine actuellement le périmètre.

E. Questions diverses

90. Les relations suivies que le Groupe de travail entretient avec le Groupe technique du Groupe de vérificateurs externes des comptes ont produit plusieurs résultats positifs, à savoir :

a) Élaboration de directives pour les transferts de responsabilités entre les anciens et les nouveaux vérificateurs;

b) Constat de l'importance que revêt le fait de consigner, pour chaque organisme, les raisons qui motivent le choix de ses conventions comptables;

c) Constatation des risques associés à la rotation des vérificateurs externes;

d) Reconnaissance du fait que des modèles d'activité différents appliqués par les organismes peuvent entraîner des disparités dans la mise en œuvre de certaines normes IPSAS et que l'adoption d'une approche harmonisée ne doit pas empêcher d'établir des rapports qui donnent une image fidèle de la situation;

e) Disposition du Groupe technique à envisager des pratiques divergentes après que le Groupe de travail a pris position;

f) Reconnaissance du fait qu'on ne saurait accepter le principe de l'établissement de budgets selon la comptabilité d'exercice comme un corollaire inévitable de l'adoption des normes IPSAS sans une analyse appropriée de ses incidences ou un examen de l'argumentation qui justifie son adoption.

91. L'équipe chargée du projet a créé une nouvelle plate-forme en ligne, qui comprend des forums de discussion, en vue de faciliter les échanges d'informations et de données d'expérience relatives aux normes IPSAS entre les organismes des Nations Unies. Elle tient également un répertoire de formations sur les normes IPSAS avec une sélection d'outils didactiques et un cours en espagnol et en français. En 2012, des supports de formation ont été mis à la disposition de deux nouveaux observateurs du Groupe de travail.

92. Le mandat de l'équipe chargée du projet pour l'ensemble du système court jusqu'à la fin de 2013 et on présume qu'il sera reconduit jusqu'en 2015. Le Comité directeur interinstitutions pour les normes IPSAS continue d'orienter les travaux de cette équipe. Un groupe de travail du Comité directeur a procédé à un examen interne du projet pour réévaluer ses perspectives au-delà de 2013, y compris les orientations stratégiques et les moyens requis. Le Groupe de travail sur les normes IPSAS et le Réseau Finances et budget étudieront le rapport de ce groupe de travail et présenteront une recommandation au Comité de haut niveau sur la gestion, pour examen, en septembre 2012.

IV. Décision que l'Assemblée générale est appelée à prendre

93. L'Assemblée générale est invitée à prendre note du présent rapport.

Annexe I

Structure pour le plan de valorisation des avantages

La structure suivante a été définie pour la mise au point du plan de valorisation des avantages :

a) Catégorie d'avantages : une des cinq catégories d'avantages escomptés que le Secrétaire général a annoncés à l'Assemblée générale dans le document A/60/864/Add.3. Des avantages plus détaillés seront inclus dans chacune de ces catégories;

b) Caractérisation de l'avantage : champ d'application de l'avantage considéré;

c) Situation de départ pour l'avantage : situation initiale, présentée dans le contexte de la valorisation de l'avantage, et indicateur servant à l'établissement de la grille des avantages, s'il y a lieu;

d) Résultat escompté pour l'avantage : objectif final visé pour la valorisation de l'avantage, exprimé qualitativement (amélioration, accroissement, gain d'efficacité) ou quantitativement, si possible (par exemple, sous forme de pourcentage). Les résultats finals sont obtenus au terme d'un parcours qui comprend des jalons intermédiaires. Si le chemin à parcourir pour l'obtention du résultat visé est étalé sur plusieurs périodes, les jalons seront incorporés dans le calendrier par périodes. Des grilles d'avantages dans lesquelles on attribuera une valeur monétaire à des résultats quantifiables seront établies, chaque fois que possible;

e) Changements requis : modifications à apporter aux procédures, systèmes, organigrammes, mécanismes de contrôle interne, etc., pour assurer l'obtention du résultat visé pour l'avantage;

f) Gestion des risques : saisie, mesure et gestion des risques associés à la non-obtention du résultat escompté pour l'avantage, y compris la définition d'une stratégie d'atténuation des risques;

g) Dates cibles pour les résultats : calendrier exposant les jalons intermédiaires et les délais dans lesquels ils doivent être atteints. Des dates cibles seront indiquées pour tous les résultats intermédiaires qui contribuent à l'obtention des résultats finals;

h) Gestionnaires responsables : bureaux et hauts responsables chargés de mettre en œuvre les changements voulus pour assurer la valorisation des avantages considérés;

i) Parties prenantes : i) groupes chargés de collaborer à la valorisation des avantages qui relèvent de la compétence du gestionnaire responsable; ii) groupes qui doivent fournir des apports pour la définition ou la valorisation des avantages;

j) Bénéficiaires : bénéficiaires des avantages à valoriser. Ils doivent être renseignés sur les cheminements prévus et les étapes intermédiaires fixées pour la valorisation des avantages;

k) Instruments clefs : autres projets ou initiatives lancés au sein de l'Organisation qui étayeront la valorisation des avantages. Ces instruments doivent être recensés et consignés;

l) Approche et méthodes : présentation de grilles et d'indicateurs qualitatifs (quantitatifs, si possible) qui permettront de suivre les progrès accomplis;

m) Communication d'informations : présentation des modalités d'établissement des rapports à soumettre aux parties prenantes, aux bénéficiaires et au Comité directeur pour les normes IPSAS, en indiquant leur périodicité;

n) Progrès récents : point mensuel des progrès accomplis dans la valorisation des avantages, en mettant en exergue toute question qui sera portée à l'attention du Comité directeur pour les normes IPSAS.

Cette structure sera appliquée aux champs d'application identifiés à l'intérieur des catégories définies pour les avantages promis. Par exemple, dans la catégorie « Amélioration de la gestion de l'actif et du passif », les champs d'application des avantages relatifs à l'immobilier, aux immobilisations corporelles et incorporelles, aux stocks, aux comptes débiteurs, aux investissements, à la trésorerie et aux prestations dues au personnel, etc., feront l'objet de sections distinctes.

Annexe II

Dates d'application des Normes comptables internationales pour le secteur public

<i>Organisme</i>	<i>Date d'application</i>
Programme alimentaire mondial	2008
Organisation de l'aviation civile internationale	2010
Organisation des Nations Unies pour le développement industriel	2010
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture	2010
Organisation maritime internationale	2010
Organisation météorologique mondiale	2010
Organisation mondiale de la propriété intellectuelle	2010
Organisation panaméricaine de la santé	2010
Union internationale des télécommunications	2010
Agence internationale de l'énergie atomique	2011
Union postale universelle	2011
Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets	2012
Fonds des Nations Unies pour l'enfance	2012
Fonds des Nations Unies pour la population	2012
Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés	2012
Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient	2012
ONU-Femmes	2012
Organisation internationale du Travail	2012
Organisation mondiale de la Santé	2012
Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida	2012
Programme des Nations Unies pour le développement	2012
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	2014
Organisation mondiale du tourisme	2014
Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies	2014