



# Assemblée générale

Distr. générale  
10 novembre 2014  
Français  
Original : anglais

---

## Soixante-neuvième session

Point 132 de l'ordre du jour

**Budget-programme de l'exercice biennal 2014-2015**

### **Renforcement de la gestion des biens au Secrétariat**

#### **Rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires**

#### **I. Introduction**

1. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a examiné le rapport du Secrétaire général sur le renforcement de la gestion des biens au Secrétariat (A/69/400). À cette occasion, il a rencontré des représentants du Secrétaire général, qui lui ont fourni des éclaircissements et des compléments d'information, avant de lui faire parvenir des réponses écrites, qu'il a reçues le 14 octobre 2014.

2. Le Comité consultatif rappelle que, dans sa résolution 60/283, l'Assemblée générale a approuvé l'adoption par l'ONU des Normes comptables internationales pour le secteur public (normes IPSAS), et décidé de remplacer le Système intégré de gestion par un progiciel de gestion intégré de nouvelle génération (voir par. 7 ci-après). Le Secrétaire général indique que l'application de ces mesures de réforme administrative a augmenté la portée et la complexité des activités d'information financière, de tenue des comptes et de gestion relatives aux différents portefeuilles d'actifs détenus par l'Organisation, et que les organes de contrôle ont exprimé le souci d'une meilleure gestion des biens de l'Organisation (voir par. 5 et 6 ci-après).

3. Le Comité consultatif rappelle également que, dans le cadre des Normes comptables du système des Nations Unies (normes UNSAS), les biens durables n'étaient pas portés en immobilisations ni amortis, leur valeur étant seulement indiquée dans les notes relatives aux états financiers, au coût d'achat. En outre, les travaux pour compte propre ne faisaient généralement pas l'objet d'un suivi comptable, les aménagements importants apportés aux biens durables n'étaient pas immobilisés et l'Organisation ne disposait que de trois catégories de biens durables (définies au paragraphe 2.2 a) de l'instruction administrative ST/AI/2003/5). Avec le passage aux normes IPSAS, les biens durables sont portés à l'actif et amortis, les notes relatives aux états financiers comprennent un tableau de rapprochement des soldes du compte Immobilisations corporelles en début et en fin d'année financière,



et les travaux pour compte propre sont comptabilisés et immobilisés, de même que les aménagements importants.

4. Dans son quatrième rapport d'étape sur l'adoption des normes IPSAS, le Secrétaire général a indiqué que l'application de ces normes exigeait que l'on dispose d'un solide dispositif de gestion des avoirs, permettant d'assurer une meilleure information financière. Or les normes UNSAS ne prévoyaient qu'une obligation de déclaration limitée, voire aucune obligation de déclaration, pour plusieurs catégories de biens, notamment les immobilisations corporelles, les stocks et les immobilisations incorporelles. L'obligation de déclaration découlant des normes IPSAS étant beaucoup plus détaillée et rigoureuse, elle obligeait tous les services à recueillir et à tenir à jour des données comptables détaillées sur les éléments d'actif, y compris le coût historique des immobilisations corporelles et des stocks, en vue du calcul des soldes d'ouverture conformes aux normes IPSAS (A/66/379, par. 47). À cet égard, le Comité consultatif a été informé, lors de son examen du septième rapport d'étape sur l'adoption des normes IPSAS (A/69/367), que les soldes d'ouverture de l'actif et du passif pour les premiers états financiers conformes aux normes IPSAS concernant les opérations de maintien de la paix avaient été définitivement arrêtés et présentés au Comité des commissaires aux comptes en avril 2014, et que ceux relatifs aux premiers états financiers conformes aux normes IPSAS relevant du volume I (autres activités de l'Organisation) devaient être achevés et présentés aux commissaires aux comptes au plus tard le 30 septembre 2014.

## II. Contexte

### Constatations et recommandations des organes de contrôle

5. Le Comité consultatif rappelle que des faiblesses dans la gestion des biens à l'ONU ont été signalées dans les rapports du Comité des commissaires aux comptes ainsi que dans les siens, notamment pour ce qui concerne les opérations de maintien de la paix. Dans ses rapports publiés sous les cotes A/61/5 (Vol. I) et A/63/5 (Vol. I), le Comité des commissaires aux comptes a relevé des situations où il n'y avait pas de registre des biens durables, où aucun inventaire physique n'était effectué et où on ne rapprochait pas les soldes de début et de fin d'exercice du registre des biens durables. Le Comité des commissaires aux comptes a aussi noté, dans son rapport A/67/5 (Vol. I) et Corr.2, l'insuffisance des pièces comptables sur lesquelles reposaient les évaluations de l'ensemble des terrains et bâtiments de l'ONU. S'agissant des opérations de maintien de la paix, le Comité a constaté, dans son rapport A/67/5 (Vol. II), des lacunes dans la gestion des biens, en particulier l'absence d'un mécanisme standard unifié permettant de comptabiliser le coût des bâtiments construits par les missions, l'insuffisance des assurances concernant la valeur d'une partie des biens durables et non durables, l'existence d'un risque élevé de perte ou de gaspillage lié à la non-utilisation de biens durables et des lacunes dans les activités de cession des biens dans les missions dont le mandat était terminé.

6. Dans son rapport sur les questions transversales relatives aux opérations de maintien de la paix, le Comité consultatif, tout en notant les initiatives prises en ce qui concernait la gestion des biens, a estimé que de nouvelles améliorations étaient encore nécessaires (A/66/718, par. 95). Par la suite, dans le cadre de ses

observations sur le rapport du Comité des commissaires aux comptes sur les opérations de maintien de la paix, il s'est dit préoccupé par les défaillances recensées dans ce domaine et a engagé instamment le Secrétaire général à redoubler d'efforts pour y remédier (A/67/782, par. 14).

#### **Groupe de travail interdépartemental sur la gestion des biens**

7. Il est indiqué au paragraphe 10 du rapport du Secrétaire général que le Secrétaire général adjoint aux services centraux d'appui a créé en 2008 un groupe de travail interdépartemental sur la gestion des biens, qui a été chargé d'examiner les principes, les procédures et les systèmes se rapportant à la gestion des biens à la lumière de l'adoption de la résolution 60/283 de l'Assemblée générale sur l'application des normes IPSAS. Le Secrétaire général indique également que le Groupe de travail a engagé une équipe de consultants qui ont examiné les dispositifs de gouvernance, les principes, les procédures et les systèmes afférents à la gestion des biens et ont été chargés de mettre au point un plan d'action pour la gestion des biens en prévision de l'adoption des normes IPSAS et de la mise en service du progiciel de gestion intégré Umoja (voir par. 2 ci-dessus). Il indique en outre qu'un premier rapport a été publié en décembre 2011, sur la gestion des biens au Siège, et un second, en août 2012, sur la gestion des biens dans les bureaux hors Siège, les commissions régionales et les missions (A/69/400, par. 10 et 12).

8. Ayant demandé des précisions, le Comité consultatif a été informé que la mission des consultants découlait de la reconnaissance du fait que certains aspects de la gestion des biens devaient être rectifiés afin de créer des conditions adéquates pour recueillir, nettoyer et enrichir les données sur les biens et pour élaborer les politiques et les processus nécessaires à l'application des normes IPSAS. Le Comité a également été informé que les travaux des consultants avaient été financés au moyen des crédits ouverts pour les services de consultants au chapitre 29D (Bureau des services centraux d'appui) du budget-programme de l'exercice biennal 2012-2013.

9. Aux paragraphes 14 et 15 de son rapport, le Secrétaire général résume les principales conclusions des consultants : ils ont souligné le caractère fragmenté de la gestion des biens dans l'ensemble du Secrétariat et l'absence d'entité chargée d'y gérer seule les biens, et constaté le manque d'orientations uniformes, l'application inégale des principes et des procédures et l'absence de formation à la gestion des biens, ainsi que des défaillances dans la gestion des stocks au Siège et dans les bureaux extérieurs et les commissions régionales. En outre, les systèmes existants n'étaient pas adaptés pour l'application des procédures de gestion des biens ni pour la collecte des données nécessaires à la mise en œuvre des normes IPSAS.

10. Le Secrétaire général indique au paragraphe 16 de son rapport qu'après avoir rapproché d'une part les procédures de gestion des biens existantes et l'état de préparation du Siège, des bureaux extérieurs et des opérations de maintien de la paix à l'application des normes IPSAS et d'autre part les critères de référence, les consultants avaient surtout recommandé la mise en place d'un groupe central de la gestion des biens, dont les fonctions s'étendraient à l'ensemble du Secrétariat. Ce groupe serait chargé d'instaurer un dispositif unique et un programme de gestion des biens à l'échelle du Secrétariat.

### Valeur des biens détenus par l'ONU

11. Ayant demandé des précisions sur la valeur des biens détenus par l'ONU, le Comité consultatif a été informé que la valeur comptable nette des immobilisations corporelles, y compris les travaux en cours, avait été estimée à 4,1 milliards de dollars. Ce montant se répartit comme suit : 2,7 milliards de dollars correspondant au solde d'ouverture non audité au 1<sup>er</sup> janvier 2014 de la rubrique Immobilisations corporelles des états financiers de l'Organisation des Nations Unies relevant du volume I, et 1,4 milliard de dollars correspondant au solde de clôture non audité au 30 juin 2014 de la rubrique Immobilisations corporelles des états financiers du volume II (opérations de maintien de la paix). Cette estimation ne comprenait pas les biens d'une valeur inférieure au seuil d'immobilisation ni les biens patrimoniaux tels que les objets d'art. En ce qui concerne les stocks, le Comité consultatif a été informé que leur valeur totale était estimée à 393,3 millions de dollars, ce montant se répartissant comme suit : 4,2 millions de dollars au titre du solde d'ouverture non audité au 1<sup>er</sup> janvier 2014 dans les états financiers du volume I, et 389,1 millions de dollars au titre du solde de clôture non audité au 30 juin 2014 dans les états financiers du volume II (opérations de maintien de la paix).

12. Au cours de son examen du rapport du Secrétaire général, le Comité consultatif a demandé des informations quantitatives sur les actifs de l'Organisation tels que les terrains et bâtiments, le mobilier et le matériel, les aéronefs, les bateaux, les véhicules et les œuvres d'art. Il a également demandé si les quantités et la valeur des actifs tendaient à augmenter ou à diminuer d'année en année. En outre, il a demandé une explication de la manière dont on pouvait évaluer l'adéquation des biens détenus par l'Organisation à ses besoins. **Le Comité consultatif n'a toutefois pas reçu de réponse à ces questions, mais il ne doute pas que ces renseignements seront fournis à l'Assemblée générale dans les rapports futurs.**

13. **Le Comité consultatif estime qu'un exposé plus détaillé des informations demandées aurait rendu possible une analyse plus pertinente de la valeur des immobilisations corporelles détenues par l'ONU. Dans la mesure où les premiers états financiers conformes aux normes IPSAS ont été produits pour les opérations de maintien de la paix et que les premiers soldes d'ouverture conformes aux normes IPSAS ont été arrêtés pour les autres activités du Secrétariat, le Comité est d'avis que de telles informations détaillées devraient être facilement disponibles et figurer dans les prochains rapports soumis à l'Assemblée générale.**

### III. Mise en place d'un nouveau dispositif de gestion des biens au Secrétariat

14. Au paragraphe 17 de son rapport, le Secrétaire général donne la liste établie par le groupe de travail interdépartemental, sur la recommandation des consultants, des principales activités à mener pour mettre en place un dispositif global de gestion à long terme des biens de l'Organisation. Puis, il énumère les activités essentielles à mener immédiatement, selon le groupe de travail, pour assurer le succès du passage aux normes IPSAS et du déploiement d'Umoja, à savoir :

a) Saisir les données et assurer un suivi concernant les terrains, les bâtiments (dont les immobilisations corporelles), les baux et les améliorations locatives, les équipements et les immobilisations en cours;

b) Élaborer des directives de haut niveau sur l'estimation de la valeur des actifs susmentionnés aux fins de l'application des normes IPSAS;

c) Veiller à ce que toutes les données nécessaires soient prêtes pour établir les soldes d'ouverture selon les normes IPSAS et mettre en service Umoja.

15. Le Secrétaire général indique au paragraphe 21 que, pour favoriser l'application de son programme de travail, le groupe de travail interdépartemental a confié à trois sous-groupes, dont les membres représentent différents bureaux, le soin de traiter des questions afférentes à la réglementation, à l'immobilier, et aux équipements et matériel, respectivement.

16. Aux paragraphes 27 à 35, le Secrétaire général examine les mesures déjà prises pour établir le nouveau dispositif de gestion des biens. Il s'agit des mesures suivantes :

a) Élaboration d'une instruction administrative provisoire sur la gestion des biens, devant remplacer l'instruction en vigueur concernant la gestion des biens et le contrôle des stocks au Siège et dans les bureaux hors Siège (ST/AI/2003/5) et celle s'appliquant aux missions (ST/AI/374). L'instruction provisoire tient compte des normes IPSAS et sera mise à jour lorsque Umoja aura été mis en service dans son intégralité;

b) Révision et élargissement des pouvoirs délégués pour la gestion des biens afin de tenir compte, dans la constatation et la décomptabilisation des actifs et les passations en pertes et les dépréciations en cas de moins-value, des prescriptions des normes IPSAS;

c) Définition de profils d'emploi types pour les fonctionnaires des classes P-3 et P-4 chargés de gérer les immobilisations corporelles, dont les fonctions concernant la gestion des actifs et la comptabilisation selon les normes IPSAS constituent un nouveau domaine de spécialisation au Secrétariat;

d) Renforcement de la fonction de gestion des biens du système Galileo, pour offrir de nouvelles capacités de comptabilisation des actifs et disposer d'une méthode de calcul des amortissements conforme aux normes IPSAS<sup>1</sup>;

e) Collecte, nettoyage et codification par les missions des données sur les actifs immobilisés pour compte propre, les contrats de location et les droits d'usage cédés sans contrepartie en vue de l'établissement de soldes d'ouverture pour les états financiers conformes aux normes IPSAS; et

f) Pour les missions, élaboration et suivi périodique des principaux indicateurs de résultats concernant l'application des normes IPSAS aux activités essentielles de gestion des biens, dont l'inventaire physique, l'examen et la correction des écarts, et la passation en pertes.

<sup>1</sup> Le Comité consultatif a formulé des observations sur le renforcement des systèmes existants en vue de l'établissement de soldes d'ouverture pour les états financiers conformes aux normes IPSAS au paragraphe 16 de son rapport paru sous la cote A/67/564.

17. Dans la section V de son rapport, le Secrétaire général examine les mesures qui devront être prises dès lors que les éléments du nouveau dispositif de gestion des biens (politiques et procédures révisées, programmes de formation et principaux indicateurs de résultat, notamment) auront été mis au point. Ces mesures, dont l'application reviendra au Groupe de gestion des biens du Bureau des services centraux d'appui, consisteront notamment à :

a) Donner des directives pour l'utilisation du dispositif, définir l'administration et la mise à jour des données relatives aux biens et observer la conformité aux règles;

b) Établir un programme de gestion des résultats, assorti d'indicateurs clefs à l'échelle du Secrétariat et de mesures de suivi de la conformité aux règles pour garantir la cohérence;

c) Exécuter un programme de formation et de validation destiné à tous les fonctionnaires dont les fonctions ont trait à la gestion des biens;

d) Assurer la gestion et la maintenance à long terme des données de référence d'Umoja sur une plateforme intégrée permettant d'enregistrer les biens et d'en suivre de façon normalisée tout le cycle de vie, depuis la demande de fourniture jusqu'à la liquidation dans l'ensemble du Secrétariat.

18. Aux paragraphes 36 et 38, le Secrétaire général indique que, compte tenu des retards pris dans l'installation d'Umoja, il ne sera pas possible de commencer à mettre au point la série d'indicateurs applicable à l'échelle du Secrétariat avant 2016.

#### **IV. Ressources nécessaires à la gestion des biens au Secrétariat de l'Organisation**

19. Le Secrétaire général indique que, même si, conformément aux pratiques optimales de la profession, les nouvelles prescriptions pour la gestion des biens supposent la centralisation des directives et des procédures, les responsabilités concernant la gestion des biens resteront entièrement déléguées aux chefs de département et de bureau hors Siège et aux directeurs des missions. Il énonce les fonctions respectives des différentes entités du Secrétariat chargées de la gestion des biens aux paragraphes 15 à 50, et présente l'organigramme actuel des fonctions de gestion des biens au Siège dans la figure 1.

20. Le Secrétaire général indique dans son rapport que les fonctions du Groupe central de gestion des biens au Bureau des services centraux d'appui consisteront : à élaborer et à exécuter le programme de gestion des résultats et de la conformité, en suivant les principaux indicateurs de résultats applicables à l'échelle du Secrétariat; à actualiser et à gérer les éléments du dispositif de gestion des biens, à savoir les principes, les délégations de pouvoir, les orientations et les principaux indicateurs de résultats se rapportant aux biens; et à assurer la formation nécessaire pour pourvoir aux besoins opérationnels de l'Organisation. De plus, le Groupe suivra la conformité aux principaux indicateurs de résultat et assurera un contrôle des biens du Siège pour tous les départements et bureaux.

21. Le Secrétaire général rappelle qu'il a précisé les fonctions du Groupe de la gestion des biens de la Division du soutien logistique du Département de l'appui

aux missions dans sa circulaire parue sous la cote ST/SGB/2010/2. Ces fonctions consistent notamment à donner aux missions et à la direction du Département de l'appui aux missions des conseils sur les politiques et les procédures à suivre pour se conformer aux règlements et aux règles de l'Organisation applicables à la gestion des biens; à suivre et à analyser les rapports d'inventaire des missions afin de déterminer les tendances qui caractérisent la gestion des stocks; à mettre au point, en collaboration avec des groupes d'utilisateurs, des outils informatisés qui permettent d'accélérer le contrôle du matériel et de rationaliser les procédures de passation par profits et pertes; à épauler les missions en mettant au point des programmes et des supports de formation; et à établir des normes globales de résultats assorties d'indicateurs de succès clefs pour les missions. Le Secrétaire général indique également que le Groupe considéré assure la liaison entre le Groupe central de la gestion des biens et les missions en vue d'assurer l'application et l'utilisation cohérentes du dispositif de gestion des biens appartenant à l'Organisation.

22. Le Secrétaire général indique au paragraphe 25 de son rapport que le Groupe intérimaire de la gestion des biens a été créé au Bureau des services centraux d'appui, grâce au transfert de ressources existantes, pour organiser et coordonner les programmes de travail des sous-groupes de travail (voir plus haut, par. 15). Le Groupe intérimaire se composait d'un chef de groupe (P-4), d'un spécialiste des biens immobiliers (P-3) et d'un spécialiste de la gestion des biens (P-3). Ces trois administrateurs étaient assistés par deux agents des services généraux.

23. En réponse à ses questions, le Comité consultatif a été informé que le Groupe intérimaire avait été créé en 2012 en réunissant diverses capacités. Des ressources autres que celles affectées à des postes avaient été mises à disposition grâce aux économies réalisées au titre des services collectifs de distribution au chapitre 29D (Bureau des services centraux d'appui) du budget-programme de l'exercice biennal 2012-2013, pour financer les dépenses de personnel temporaire (autre que pour les réunions). De plus, un poste vacant avait été utilisé à titre temporaire pour appuyer les activités de préparation des données en vue de l'utilisation des normes IPSAS et d'Umoja. Au moment où le Secrétaire général établissait son rapport, deux postes permanents (1 P-2 de spécialiste adjoint de la gestion des biens et 1 G(AC) d'assistant à la gestion des biens) provenant de l'ancien Groupe de la gestion des biens et des stocks avaient été adjoints au Groupe intérimaire.

24. Le Secrétaire général indique au paragraphe 55 de son rapport que des arrangements ponctuels analogues étaient en place dans les bureaux hors Siège, les commissions régionales et les missions. Ayant demandé des précisions, le Comité consultatif a appris que, pour ces bureaux, des ressources avaient été mises à disposition à court terme, de manière ponctuelle, en affectant au financement d'activités extrabudgétaires des fonds destinés à l'appui administratif, pour créer une capacité intérimaire aux fins de la mise en application des normes IPSAS. Il s'agissait notamment de préparer les données relatives aux biens, et de collecter, de nettoyer et d'enrichir les données. À ce propos, le Comité consultatif a appris que du personnel temporaire (autres que pour les réunions) avaient été fourni comme suit : 1 P-4 et 1 G(AC) à l'Office des Nations Unies à Vienne; 1 P-3, 1 G(AC) et 1 G(1°C) à l'Office des Nations Unies à Nairobi; 2 P-3 à l'Office des Nations Unies à Genève; 1 P-3 à la Commission économique pour l'Afrique; 1 P-3 à la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale; 1 P-3 à la Commission

économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique; et 1 P-3 à la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes.

25. Le Secrétaire général indique que les arrangements ponctuels susmentionnés se sont révélés problématiques et qu'ils n'étaient pas viables étant donné le caractère temporaire des engagements et le taux élevé de renouvellement du personnel. Il a fait valoir l'importance de régulariser les arrangements pour la dotation en effectifs aux fins de la gestion des biens à long terme. S'étant renseigné, le Comité consultatif a appris que les effectifs décrits au paragraphe 50 et dans la figure 1 du rapport considéré étaient nécessaires pour exercer les nouvelles responsabilités concernant la comptabilisation des actifs et la gestion des biens résultant de l'adoption des normes IPSAS. Il a appris que le Secrétaire général comptait donc demander des effectifs supplémentaires au titre de la gestion des biens dans les futures prévisions budgétaires, afin de gérer les activités liées à la comptabilisation des actifs et à la gestion des biens.

26. **Le Comité consultatif rappelle au Secrétaire général que les postes vacants doivent être pourvus au plus vite et qu'il faut s'abstenir de les laisser vacants dans le but de faire des économies. Il demande qu'une plus grande discipline soit exercée dans l'utilisation des postes vacants et que le Secrétaire général veille à ce que ces postes soient utilisés aux fins pour lesquelles ils ont été prévus ou à ce que leur suppression soit proposée. Le Comité consultatif recommande une nouvelle fois à l'Assemblée générale d'inviter le Secrétaire général à appliquer cette règle uniformément et sans exception dans tous les départements et bureaux du Secrétariat (A/68/7, par. 109).**

27. Par ailleurs, s'il considère qu'il importe d'assurer une gestion plus efficace et plus rationnelle des biens dans l'ensemble du Secrétariat, le Comité consultatif n'en soutient pas moins qu'au cas où le Secrétaire général souhaiterait prendre des mesures pour renforcer cette gestion, y compris des mesures visant à modifier la structure de ces opérations, il lui faudrait soumettre une proposition dûment étayée à l'Assemblée générale pour examen, en justifiant intégralement tous nouveaux postes demandés. Le Comité consultatif fait en outre observer que le Secrétaire général devra rendre compte à l'Assemblée générale des avantages quantitatifs et qualitatifs découlant de l'exécution des plans de valorisation des bénéfices procurés par l'application des normes IPSAS (voir A/69/367, par. 62 à 66) et l'utilisation d'Umoja (voir A/69/385, par. 58 à 62).

## **V. Mesures à prendre par l'Assemblée générale**

28. Sous réserve des observations et recommandations qu'il a formulées dans les paragraphes précédents, le Comité consultatif recommande à l'Assemblée générale de prendre note du rapport du Secrétaire général.