



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/50/965
29 mai 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquantième session
Point 138 a) de l'ordre du jour

ASPECTS ADMINISTRATIFS ET BUDGÉTAIRES DU FINANCEMENT DES OPÉRATIONS DE
MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES : FINANCEMENT DES OPÉRATIONS DE
MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES

Gestion des biens des opérations de maintien de la paix :
questions de politique, questions techniques et questions
comptables

Rapport du Secrétaire général

RÉSUMÉ

Le présent document est soumis conformément au paragraphe 2 de la section VII et à la section XIV de la résolution 49/233 A de l'Assemblée générale, en date du 23 décembre 1994, dans lesquels cette dernière a demandé que soit établi un rapport sur la gestion des biens des opérations de maintien de la paix et notamment sur la possibilité de mettre au point des modalités permettant d'évaluer et de transférer les coûts des avoirs d'une opération de maintien de la paix à réaffecter et de rembourser le compte spécial approprié. Les questions qu'a soulevées le Comité des commissaires aux comptes dans son rapport (A/49/5, vol. II) y sont également examinées.

Au paragraphe 20 du présent rapport, l'Assemblée générale est priée d'entériner la stratégie d'ensemble proposée pour la gestion des biens, la politique en matière de transfert de biens entre opérations de maintien de la paix ou d'une opération de maintien de la paix à une opération d'un autre type, et la méthode de comptabilisation de ces biens.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
I. GÉNÉRALITÉS	1 - 2	3
II. GESTION ET ADMINISTRATION DES BIENS	3 - 19	3
III. MESURES SUR LESQUELLES L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE EST APPELÉE À SE PRONONCER	20	9

ANNEXE

Priorités concernant l'écoulement des biens d'une mission de maintien de la paix sur le point de s'achever		10
---	--	----

I. GÉNÉRALITÉS

1. Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ayant pris plus d'envergure ces dernières années, il a fallu acquérir d'importantes quantités de matériel et d'autres biens meubles. L'achèvement du mandat de certaines opérations a entraîné la constitution provisoire de stocks considérables de matériel, dont une partie a ensuite été réutilisée dans le cadre d'opérations nouvelles ou existantes en lieu et place de nouvelles acquisitions. Grâce à la réutilisation des stocks, les nouvelles opérations sur le terrain sont, d'un point de vue opérationnel, beaucoup plus rapidement autonomes. Cette évolution a mis en lumière l'importance pour l'Organisation d'une stratégie efficace de planification, de suivi des stocks et de gestion des biens. Les États Membres étant de plus en plus préoccupés par le coût des opérations de maintien de la paix, l'objectif de l'Organisation demeure de gérer les ressources existantes et nouvelles de la façon la plus rationnelle et la plus économique possible.

2. Le Secrétariat met actuellement au point, de manière empirique, un système de gestion des biens devant permettre de concilier les impératifs de la planification et d'un bon rapport coût-efficacité, le besoin de flexibilité et celui de responsabilité. Ce projet, ainsi que les modalités rationalisées prévues pour son exécution, devraient déboucher sur un système simple et logique qui non seulement permettra de mieux contrôler les biens des opérations de maintien de la paix, mais aussi de garantir l'utilisation la plus rationnelle possible des ressources que l'Organisation consacre au maintien de la paix. Cohérence et division claire des responsabilités seront maintenues grâce à la tenue d'un inventaire général détaillé et à l'adoption de procédures de comptabilité financière simplifiées. Cependant, dans la mesure où l'ensemble des biens de l'Organisation, et pas seulement ceux qui relèvent des opérations de maintien de la paix, doivent être inventoriés à l'échelle mondiale, il faudra établir des correspondances entre le Système commun de codification des Nations Unies et le Système de codification de l'OTAN pour que les inventaires requis puissent être établis.

II. GESTION ET ADMINISTRATION DES BIENS

3. La création récente d'une Base de soutien logistique des Nations Unies à Brindisi (Italie) est venue renforcer les moyens dont dispose l'Organisation pour effectuer les opérations jusque-là confiées à son dépôt de Pise. Comme ce dépôt auparavant (il a cessé toute activité relative aux opérations de maintien de la paix le 31 décembre 1995), la Base de Brindisi a pour fonctions principales de stocker le matériel et les fournitures destinés aux opérations de maintien de la paix et d'en coordonner la réception et l'expédition. Ces fonctions sont particulièrement importantes lorsqu'une opération de maintien de la paix s'achève ou est réduite, car d'importants volumes de matériel doivent alors être transférés en dehors de la zone de la mission, souvent dans des conditions requérant un départ aussi expéditif que possible. La création d'une base centrale chargée de réceptionner, d'inspecter et d'inventorier le matériel et les fournitures en provenance des zones de mission et de les expédier vers d'autres zones garantira un contrôle maximal et une utilisation optimale des biens de l'Organisation. Si l'on crée en outre un fichier d'inventaire permanent des biens des opérations sur le terrain indiquant, à l'échelle mondiale et de façon de plus en plus normalisée, quel matériel est disponible,

en quelle quantité et dans quel état, et à quel emplacement il se trouve, tous les instruments de base nécessaires à une bonne gestion des stocks seront en place. Un document complémentaire intitulé "Gestion des avoirs des opérations de maintien de la paix : installations de stockage du matériel en surplus et équipements de départ pour les missions" (A/49/936) expose les considérations relatives à la Base de soutien logistique de Brindisi.

4. Lorsque la Base de Brindisi jouera un rôle central dans la réception des biens des opérations de maintien de la paix et leur transfert en dehors des zones de mission et vers ces zones, il sera crucial de tenir un fichier d'inventaire complet et centralisé pour toutes les opérations. Chaque opération restera responsable de l'inventaire détaillé de son matériel, mais la Base de soutien logistique exercera des fonctions de supervision et de contrôle d'ensemble, sous la direction de la Division de l'administration et de la logistique des missions du Département des opérations de maintien de la paix à New York. Les données d'inventaire de chaque opération seront introduites sous forme électronique (initialement au moyen de copies sur disquettes) dans le fichier d'inventaire permanent de la Base. Une fois tous les biens inventoriés de la sorte, il sera possible d'en planifier l'utilisation et la réutilisation afin de répondre au mieux aux besoins opérationnels immédiats ou à venir, et de transférer les stocks à écouler là où ils seront nécessaires sans devoir les centraliser matériellement.

5. La tenue d'un fichier d'inventaire permanent précis est importante non seulement pour le contrôle des biens existants mais aussi en tant que partie intégrante d'un système d'achats efficace. Dans le plan d'achats, il faut pouvoir tenir compte des stocks existants de matériel et de fournitures de façon à éviter les achats inutiles d'articles qui sont peut-être déjà disponibles ailleurs. Des informations précises et à jour sur tous les biens disponibles aux fins des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, avec indication de leur emplacement et de leur état de disponibilité, sont indispensables pour maximiser l'efficacité des procédures d'achat de l'Organisation.

6. Dans le cadre du système d'inventaire permanent, il faut prévoir les mécanismes de gestion des stocks ci-après :

a) Un système de catalogage fondé sur un processus combiné de classement et d'identification qui permet de parvenir à une terminologie commune en matière d'approvisionnements. Cette terminologie commune, qui est indispensable à tout système d'achats/d'approvisionnements desservant des opérations mondiales, fait actuellement défaut à l'ONU. Dans le cadre du projet de Système intégré de gestion (SIG), on met actuellement en place les modules définis pour le Siège de l'ONU et les principaux lieux d'affectation. Par ailleurs, on s'accorde à dire que l'Organisation doit pouvoir gérer les biens durables et non durables, appartenant aussi bien à l'ONU qu'aux contingents, nécessaires pour les opérations de maintien de la paix;

b) Un plan d'approvisionnement comportant notamment une politique de stockage à l'échelon régional et à l'échelle des missions, qui porte sur :

i) Le niveau des stocks;

/...

- ii) Le niveau des stocks de réserve, notamment des stocks de réserve d'équipements de départ pour les missions;
 - iii) Les centres communs de réparation;
 - iv) L'emplacement des stocks;
 - v) Les prévisions des besoins;
 - vi) Le contrôle de la remise de tous les articles, se fondant sur des pièces justificatives et des normes pour la répartition des articles, la délégation de pouvoirs en matière de remise d'articles et des contrôles pour la remise d'articles essentiels pour les opérations;
 - vii) Des critères en matière de réparation et d'entretien;
 - viii) Des critères en matière d'entreposage à long terme, notamment pour l'entreposage à long terme des véhicules; et
 - ix) Des critères en matière de passation par profits et pertes et de cession;
- c) Un système de traitement électronique de l'information qui sert de support à l'entreposage et au processus de gestion des biens :
- i) En produisant et traitant les demandes de fourniture de biens, les commandes et les "bons de sortie";
 - ii) En établissant des liens entre les processus, notamment la saisie, à la réception, des données qui sont utilisées pour mettre à jour les fichiers d'inventaire et également pour permettre aux services des achats et des finances d'entamer les procédures ultérieures;
 - iii) En libérant les usagers, les acheteurs et autres fonctionnaires des nombreux travaux de routine liés à l'établissement et au traitement des demandes de fourniture de biens, des commandes, etc.;
 - iv) En fournissant aux responsables de la gestion des données nouvelles et précieuses qui leur permettent de prendre des décisions en temps voulu;
 - v) En fournissant des rapports établis par les usagers aux fins de gestion;
 - vi) En saisissant les données relatives aux mouvements antérieurs, y compris les taux, étapes et tendances de l'utilisation, et en établissant une piste d'audit de tous les mouvements; et
 - vii) En évitant que le travail ne s'accumule.

7. Au sein du Secrétariat, un projet de codification des articles est en cours d'examen. Ce projet permettrait d'introduire une terminologie commune en

/...

matière d'approvisionnement pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies se fondant sur le système de codification de l'OTAN (qui est en fait actuellement utilisé par 74 pays membres et non membres de l'OTAN). De nombreux États membres de l'OTAN fournissant des contingents à la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU), cette mission a utilisé dans une certaine mesure les numéros d'inventaire de l'OTAN dans le cadre d'un système en différé qui saisit les détails du matériel de la mission appartenant aux contingents. Un autre système en différé, mis au point par la FORPRONU, utilise également les numéros d'inventaire de l'OTAN pour fournir des informations sur l'emplacement des stocks. Ces deux systèmes en différé, comme le système automatisé d'achats et d'entreposage en usage dans toutes les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, sont en mesure d'utiliser les numéros d'inventaire de l'OTAN pour améliorer la gestion des stocks des missions sur le terrain et du matériel appartenant aux contingents, et fournissent des informations qui permettent de mieux planifier les achats.

8. Les progrès accomplis à ce jour dans la mise en place de ce système de codification dans une mission témoignent de son utilité pour ce qui est de faire en sorte que les stocks de l'Organisation soient pleinement documentés et leurs mouvements puissent être suivis de la source jusqu'à la mission qui finit par les recevoir. De toute évidence, l'adoption d'une terminologie commune en matière d'approvisionnements est indispensable au succès de la stratégie mondiale de gestion des biens de l'Organisation. Le Secrétariat a commencé à procéder à l'expérimentation – qui doit durer six mois – du système de l'OTAN pour déterminer son adéquation et la mesure dans laquelle il répond à ces besoins en matière de gestion des biens.

9. Dans le cas des missions qui sont sur le point de s'achever, les biens dont on n'a pas immédiatement besoin pour d'autres missions seront entreposés à la Base de soutien logistique aux fins d'utilisation ultérieure (les priorités concernant l'écoulement des biens d'une mission sur le point de s'achever figurent à l'annexe I du présent rapport). Quelques-uns ou la totalité de ces biens seront utilisés pour constituer les lots d'équipements de départ pour les missions mis en réserve pour aider l'Organisation à répondre immédiatement à des besoins nouveaux en matière de maintien de la paix. Lors de leur réception aux fins d'entreposage à la Base de soutien logistique, tous les biens seront officiellement transférés de l'inventaire de la mission d'origine à l'inventaire de la Base. Ainsi donc, les comptes d'inventaire servent d'instrument pour coordonner la comptabilité de tous les biens de l'Organisation. L'attribution de la responsabilité de l'inventaire suit le mouvement physique des biens qui sont redéployés, notamment pendant les périodes d'entreposage en attendant une utilisation ultérieure. La responsabilité de l'inventaire finira donc par être confiée en temps voulu à la mission qui reçoit les biens.

10. Conformément aux pratiques financières en vigueur depuis longtemps à l'Organisation, l'inventaire figure dans les comptes financiers d'une mission au prix d'achat initial, afin que la valeur des biens corresponde à leur coût d'origine, et continue d'être inscrit dans les livres comptables à cette valeur jusqu'au moment où les biens sont finalement écoulés. La méthode de la prise en charge par amortissement des biens, qui revient à répartir les coûts comptabilisés sur une période de temps donnée, n'est pas pratique dans ce contexte, sauf lorsqu'il s'agit d'établir les responsabilités en cas de perte et

d'évaluer la valeur marchande lors de la vente, sans appel d'offres à d'autres entités. Avec la présente procédure, il n'y a donc jamais d'écart comptable, même lorsque le matériel, y compris les équipements de départ, est réutilisé par une autre mission.

11. S'agissant des lots de départ qui sont transférés à une nouvelle mission, les fichiers d'inventaire seraient transférés également à cette mission et les fichiers concernant le matériel de remplacement acheté par imputation sur le budget de la mission seraient intégrés à l'inventaire de la Base de soutien logistique (et, en fin de compte, transférés à une nouvelle mission).

12. Toutes les dispositions applicables à la gestion des biens qui ont été passées en revue ci-dessus reposent sur le principe selon lequel le transfert de biens ne donne pas lieu à un remboursement. C'est le principe le plus simple et le plus limpide sur lequel fonder la comptabilisation de ces biens, et celui qui crée le moins de problèmes dans la gestion financière de l'Organisation. En effet, quoique le principe des remboursements entre missions puisse paraître très simple, son application nécessiterait, sur le plan comptable, qu'on y consacre un investissement énorme en temps et en personnel, et, tout en ne présentant aucun avantage concret pour l'Organisation, elle poserait des problèmes annexes – par exemple, comment éviter que le même bien soit compté plusieurs fois dans les sommes mises en recouvrement auprès des États Membres.

13. Aux fins du contrôle, les stocks sont tenus parallèlement, dans chaque lieu d'implantation d'une mission, par le Groupe des finances et par le Groupe des services généraux. Ce dernier répond de l'utilisation des biens et de l'exactitude et de l'exhaustivité des comptes de stocks, le Groupe des finances ayant pour responsabilité de tenir un double complet de ces comptes aux fins du contrôle. Lorsqu'une mission s'achève, l'écoulement de ses stocks conformément aux directives applicables suppose donc le transfert à la fois des comptes et de la responsabilité matérielle des biens. Ceux-ci doivent être recensés et il faut transférer des comptes de stocks qui soient exacts, en même temps que les documents comptables qui indiquent la valeur des biens. C'est une tâche importante, mais qui n'est pas particulièrement compliquée. Il en serait autrement si le transfert des biens devait faire intervenir des remboursements et nécessiter le calcul de leur valeur après amortissement.

14. Les complications qui seraient introduites par l'utilisation de la valeur des biens après amortissement sont exposées ci-après. Pour attribuer une valeur monétaire à un bien, il faudrait tout d'abord s'être fixé une méthode d'évaluation. Il faudrait établir des critères d'ordre général relatifs, par exemple, à l'âge du matériel et à son utilisation passée, ainsi qu'une mesure plus précise mais subjective de son état, afin de pouvoir donner une valeur à chaque élément figurant dans les stocks. Il faudrait passer le matériel en revue régulièrement pour saisir correctement la baisse de sa valeur, et faire apparaître l'amortissement correspondant parmi les charges de la mission dans le bilan de l'exécution de son budget. Cela nécessiterait un grand nombre d'heures de travail, tant pour la tenue des documents comptables que pour l'inspection de la totalité du stock, à laquelle il faudrait procéder régulièrement et de façon plus détaillée qu'on ne le fait actuellement. En conséquence, les effectifs nécessaires pour exécuter ces tâches augmenteraient sensiblement.

15. Si l'on appliquait un système tenant compte de l'amortissement, lorsque des biens d'une mission qui s'achève ne sont pas immédiatement utiles à une autre mission et qu'ils sont mis en entrepôt, leur remboursement serait soit reporté jusqu'à ce qu'ils soient mis à la disposition d'une autre mission, soit prélevé sur un budget distinct relatif aux installations de stockage. Dans le premier cas, il se pourrait que les comptes de la mission achevée doivent rester ouverts pendant une période prolongée, ce qui obligerait à continuer à présenter des rapports financiers. D'un autre côté, si la "propriété" des stocks devait être transférée à l'entrepôt (la Base de soutien logistique), il faudrait augmenter considérablement son budget et donner à celui-ci la souplesse voulue pour permettre la prise en charge de tous les stocks transférés à la Base, quelle que soit leur valeur. Il faudrait alors prévoir les charges correspondantes : personnel supplémentaire nécessaire dans les services comptables et amortissement de la valeur des stocks tant qu'ils restent en entrepôt.

16. Si les stocks des missions devaient être remboursés lorsque les missions s'achèvent, les incidences de la formule des équipements de départ, au point de vue financier et au point de vue de l'exécution des budgets, ne seraient plus minimales. La totalité des dépenses occasionnées par le regroupement des équipements de départ, déduction faite des économies réalisées du fait de l'amortissement du matériel usagé, devrait être ajoutée aux montants à mettre en recouvrement avant l'exécution du budget.

17. Aussi le Secrétariat recommande-t-il que les biens achetés pour les opérations de maintien de la paix fassent l'objet d'une comptabilité matières détaillée, en étant valorisés à leur prix d'achat, et qu'ils soient transférés au même prix à Brindisi ou à une autre mission hors siège financée au moyen de contributions, sans que les États Membres aient à supporter aucune dépense supplémentaire. C'est seulement lorsque les biens sont liquidés ou vendus à des activités non financées par des contributions obligatoires que leur valeur résiduelle devrait être calculée et signalée à l'Assemblée générale pour qu'elle prenne la décision appropriée.

18. Le Secrétariat recommande également que tout matériel dont l'achat par l'ONU a été financé à l'aide de contributions obligatoires devienne la propriété de l'Organisation et que, lorsque celle-ci n'en a plus besoin aux fins initialement prévues, il soit mis à la disposition de ses autres opérations financées de la même manière, sans que cela nécessite aucune opération financière supplémentaire - à condition que les responsables de l'activité en question puissent démontrer que ledit matériel répond à un besoin opérationnel. En revanche, le matériel transféré à des opérations financées par des contributions volontaires, ou en provenant, serait débité à sa valeur après amortissement.

19. Les modalités de gestion des biens des opérations de maintien de la paix décrites ci-dessus font partie des mesures prises par l'Organisation pour être mieux à même de donner suite aux initiatives prises dans le domaine du maintien de la paix. On s'est particulièrement attaché à faire en sorte que les ressources de l'Organisation soient utilisées avec la plus grande efficacité possible, tout en s'efforçant de réduire les coûts au minimum. S'ajoutant aux autres mesures prises actuellement (arrangements concernant des troupes sur pied d'intervention, arrangements relatifs au personnel contractuel ou de réserve,

etc.), la capacité de réaction supplémentaire dont disposera l'Organisation lui permettra de mieux s'acquitter des tâches qui lui sont confiées dans le renforcement de la paix et de la sécurité internationales.

III. MESURES SUR LESQUELLES L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE EST APPELÉE
À SE PRONONCER

20. En conséquence, il est demandé à l'Assemblée générale d'approuver les propositions formulées dans le présent rapport, particulièrement en ce qui concerne la stratégie d'ensemble en matière de gestion des biens qui a été formulée aux paragraphes 3 à 8, la méthode de comptabilisation des biens (par. 9 et 10) et la politique à suivre en matière de transfert de biens entre opérations de maintien de la paix ou d'une opération de maintien de la paix à une opération d'un autre type (par. 17 et 18).

ANNEXE

Priorités concernant l'écoulement des biens d'une mission
de maintien de la paix sur le point de s'achever

1. Étant donné que le nombre d'opérations de maintien de la paix menées dans le monde entier ne cesse d'augmenter, il paraît particulièrement avantageux de transférer le matériel d'une opération qui s'achève à d'autres missions en cours, ou l'entreposer en prévision de nouvelles missions, ce qui permet de réduire, globalement, les dépenses de l'Organisation. Le personnel administrant une mission sur le point de s'achever est chargé d'arrêter les modalités d'écoulement de tous les biens de cette mission conformément aux priorités définies ci-après, en tenant compte du rapport coût-efficacité des solutions envisagées et de l'ensemble des besoins de toutes les missions extérieures.

2. Le matériel et les autres biens d'une mission sur le point de s'achever sont écoulés selon les modalités définies ci-après :

a) Le matériel conforme aux normes établies ou jugé compatible avec le matériel existant est soit transféré à des opérations des Nations Unies menées dans d'autres régions, soit conservé en réserve afin de constituer des "lots d'équipements de départ" devant servir à de futures missions;

b) Le matériel dont les autres opérations de maintien de la paix n'ont pas besoin mais qui pourrait être utile à d'autres organismes des Nations Unies ou à des organisations internationales non gouvernementales, et qui n'est pas susceptible d'être conservé en réserve comme prévu à l'alinéa a) ci-dessus, peut être vendu aux parties intéressées à un prix correspondant à sa valeur après amortissement;

c) Le matériel ou les biens devenus inutiles qui ne sont pas susceptibles d'être écoulés selon les modalités exposées plus haut sont mis en vente sur place en conformité avec les règles et procédures couramment appliquées par l'Organisation;

d) Le matériel en surplus qui n'a pas pu être écoulé selon les modalités prévues aux alinéas a) à c) ci-dessus, ainsi que tout bien d'équipement installé sur place et dont le retrait compromettrait de fait le processus de relèvement du pays concerné, sont remis gracieusement au gouvernement légal dudit pays. Il s'agit notamment des installations et du matériel de terrain d'aviation, des ponts et du matériel de déminage. Par principe, toute cession à titre gracieux de biens détenus par une mission au gouvernement concerné doit être approuvée par l'Assemblée générale. Cela étant posé, aucun effort ne doit être épargné pour obtenir dudit gouvernement qu'il consente à indemniser l'Organisation sous une forme qui convienne aux deux parties (contributions, services, exonérations d'impôt, etc.), à hauteur de la valeur résiduelle du matériel en surplus installé dans le pays qui ne peut pas être écoulé selon d'autres modalités. Il serait souhaitable que, dans la mesure du possible, le matériel qu'il est prévu de laisser sur place soit désigné à l'avance afin de permettre une planification avisée et d'éviter que les décisions ne soient prises à la dernière minute pendant la phase finale de la mission.