



JOINT INSPECTION UNIT
of the United Nations System

CORPS COMMUN d'INSPECTION
du Système des Nations Unies

66^{ème} session de l'Assemblée Générale des Nations Unies
Point n° 140 Corps Commun d'Inspection

**DECLARATION de l'Inspecteur Gérard BIRAUD, du Corps Commun
d'Inspection, devant la Cinquième Commission, soixante-sixième session de
l'Assemblée Générale des Nations Unies, le 10 Novembre 2011**

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Délégués,

J'ai l'honneur d'introduire aujourd'hui le rapport intitulé « Etat de préparation des organismes des Nations Unies en vue de l'application des normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS), référencé JIU/REP/2010/6 pour le Corps Commun d'Inspection et A/66/308 pour l'Assemblée Générale.

Ce rapport fait suite aux décisions des organes directeurs, des organismes des Nations Unies, à la suite de l'Assemblée Générale le 7 juillet 2006 d'embrasser les nouvelles normes comptables du Secteur Public, les IPSAS. C'était une rare occasion pour le corps Commun, d'examiner et de comparer, comment toutes les organisations du système allaient faire avancer la grande réforme administrative qu'elles s'étaient données comme but pratiquement en même temps. Avec sa compétence sur l'ensemble du système et son indépendance, le CCI paraissait particulièrement bien placé pour en suivre les progrès, dans le temps comme dans l'espace.

Mais aucun de nous n'était expert en comptabilité, et sans l'assurance qu'un expert, M. Des Robert, accepterait avec joie de travailler en la modeste qualité d'attaché de recherche au secrétariat du CCI sur ce projet, celui-ci n'aurait pas vu le jour. Ce membre influent en France et en Europe de l'ordre des Experts Comptables et de la compagnie des Commissaires aux Comptes, avait aidé divers pays en développement ou en transition à se préparer aux IPSAS. Sa compétence technique, était parfaitement complémentaire de notre bonne connaissance des organisations du système, comme l'ont prouvé nos missions communes à Rome et à Vienne. Hélas, ce pédagogue devait mourir moins de trois mois après le début de cette collaboration, nous laissant en cadeau son ouvrage « *Les normes IPSAS et le secteur public* » publié à titre posthume. Ce décès a retardé le rapport de plus d'un an, le temps de mobiliser un nouveau collaborateur suffisamment expert en comptabilité. L'expérience avait prouvé les bienfaits d'une articulation Inspecteur-expert extérieur, devenue classique dans le domaine de l'évaluation, mais que le budget du CCI continue d'ignorer.

Un tel rapport cumulait les défis: outre la technicité de son sujet, il devait y intéresser à la fois les spécialistes des divers services comptables et financiers des organisations, directement concernés auxquels s'adresseraient ses pratiques optimales mais aussi un public beaucoup plus large aux intérêts très divers et à la culture comptable généralement et naturellement assez limitée: délégués, chefs,

cadres et fonctionnaires des secrétariats des organisations concernées. Il fallait donc qu'il fût écrit dans un langage admissible par les uns et compréhensible par les autres. Il s'agissait de suivre simultanément les progrès des 22 organisations du système des Nations Unies concernées et les travaux de leur organe commun, l'équipe spéciale pour les normes comptables du système des Nations Unies. D'autre part le sujet présentait des dimensions très diverses: historique, financière, gestionnaire, sociologique, pratique, politique, etc. Enfin, alors même que le seul énoncé officiel des IPSAS représente plus de 1300 pages le rapport final ne devrait pas, pour être lisible, dépasser les quelques dizaines de pages habituelles aux rapports du CCI : au-delà, le lecteur est rebuté et les coûts et délais de traduction deviennent prohibitifs. Il a donc fallu dans ce rapport et plus encore dans cette introduction, faire de nombreux compromis et résumer énormément.

Ce rapport devait tenter de répondre notamment aux questions suivantes:

- Pourquoi faire établir des normes comptables internationales, par qui et de quel droit ?
- Les normes du secteur privé sont-elles transposables ou non au secteur public ?
- Les UNSAS, normes comptables du Système des Nations Unies ne pouvaient-elles suffire aux besoins des organismes?
- Comment les divers organes délibérants des Organisations ont-ils décidé du principe de l'adoption des IPSAS ?
- Quelle est la principale différence conceptuelle et pratique entre les anciennes comptabilités de caisse (cash accounting) et la nouvelle comptabilité d'exercice (accrual accounting) ?
- Quels sont les avantages attendus du passage aux IPSAS, mais aussi quels sont ses risques, ses exigences et ses coûts ?
- Quelles seront les principales incidences des nouvelles normes sur les organismes des Nations unies ?
- Comment s'articulent le projet à l'échelle du système et les projets en cours dans les 22 organismes ?
- Les dates prévues par chaque organe délibérant pour la réalisation concrète du passage aux IPSAS étaient-elles réalistes ?

Faute de pouvoir présenter chacun des 22 projets avec des détails significatifs, celui du Programme Alimentaire Mondial a été choisi et présenté en annexe en tant que première et seule transition déjà couronnée de succès, validée par son commissaire aux comptes en 2009 et 2010, lorsque s'achevait la rédaction du rapport du CCI.

Au delà de leur outil de réflexion commun, le rapport a comparé l'état des projets respectifs en 2010, et souvent sous forme graphique, sur la base des réponses aux questionnaires complémentaires de l'équipe spéciale et du CCI. Il a dégagé 16 pratiques optimales sur des aspects aussi divers que les liens entre la gouvernance de l'Organisation et celle du projet, la stratégie et l'horizon de celui-ci, sa gestion, les ressources humaines et financières nécessaires, ses liens avec l'environnement informatique et en particulier le progiciel de gestion intégré (ERP), la nécessaire persuasion de toutes les parties prenantes, y compris cette 5^{ème} Commission et en particulier des personnels concernés par les changements, le dialogue étroit avec les vérificateurs externes et internes. Souvent illustrées par le cas du PAM, ces pratiques dérivent aussi de l'expérience d'organisations pionnières comme l'OCDE ou la Commission Européenne.

Ce travail a révélé en particulier que l'ensemble des risques, des coûts et de la complexité d'un passage aux IPSAS, sa durée réelle et l'importance de ses liens avec d'autres réformes administratives n'avaient été perçus que de façon très abstraite et avaient été sous-estimés lors des décisions de principe sur l'adoption des IPSAS. Il confirme aussi, que le succès de toute grande réforme administrative repose sur une adhésion de toutes les parties prenantes et le risque d'un humiliant échec du projet si un seul maillon de la chaîne faisait défaut.

La première recommandation faite aux organes délibérants est inutile aux Nations Unies, puisque déjà un rapport annuel bien fait vous informe des progrès observés. La deuxième recommandation vous invitait à donner l'appui, le personnel et le financement nécessaires pour assurer un passage réussi et effectif des entités que vous contrôlez aux normes IPSAS.

La troisième recommandation s'adresse aux Chefs de Secrétariat, qu'elle engage à veiller à l'application des 16 pratiques optimales recensées dans ce rapport.

Comme c'est souvent le cas pour des rapports du Corps commun à l'échelle du système, certaines organisations avaient déjà mis en œuvre certaines de ces pratiques. Pour d'autres, ce rapport a pu constituer une référence commune et un point d'appui, C'était en tout cas le vœu de son auteur confirmé par l'accueil très favorable reçu au sein des Organisations, puisque dans la note A/308/Add.1 du Secrétaire Général, il est dit que « *les membres du Conseil des chefs de secrétariat ont accueilli avec intérêt le rapport ainsi que ses recommandations* » et que « *les organismes acceptent les références proposées par le Corps commun, tout en exprimant des remarques sur plusieurs d'entre elles* », notamment sur la difficulté que représente une mise en œuvre complète dans certains cas comme celui d'une forte décentralisation.

L'Inspecteur a également constaté avec plaisir que le dernier rapport du Comité des Commissaires aux Comptes, A/66/151, sur les progrès réalisés dans l'application des Normes comptables internationales pour le secteur public au 30 juin 2011 consacre au rapport du CCI deux paragraphes (8 et 9) très favorables. L'Inspecteur y a aussi constaté avec satisfaction que nombreuses étaient les recommandations du Comité des Commissaires aux Comptes allant dans le sens des pratiques optimales mentionnées il y a un instant. Un expert du cabinet Deloitte, membre de l'IPSAS Board, est venu faire à Genève, le 25 octobre 2011 une conférence sur l'introduction des IPSAS dans les organisations du système des Nations Unies. Il a indiqué avoir suivi cette liste de pratiques optimales pour présenter son dossier de consultant pour le projet de passage du HCR aux IPSAS.

L'important est que ce rapport ait déjà servi au moins à certaines des organisations participant au Statut du CCI. C'est le vœu que nous faisons en introduisant ce rapport qui eût trouvé son cadre logique et naturel dans le point 131 (Rapports financiers et états financiers vérifiés et rapports du Comité des Commissaires aux comptes).

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Délégués,

Je vous remercie de votre attention et de votre patience et me tiens à votre disposition pour répondre à vos questions.