

Cent soixante et onzième session

171 EX/31
PARIS, le 11 février 2005
Original anglais

Point 39 de l'ordre du jour provisoire

**OBSERVATIONS DU DIRECTEUR GÉNÉRAL SUR LA MISE EN ŒUVRE
DE LA STRATÉGIE DU SERVICE D'ÉVALUATION ET D'AUDIT
EN 2004-2005 : RAPPORT ANNUEL 2004**

RÉSUMÉ

En application des décisions 160 EX/6.5 et 164 EX/6.10 du Conseil exécutif, le Directeur général présente le rapport sur "La mise en œuvre de la stratégie du Service d'évaluation et d'audit en 2004-2005 : Rapport annuel 2004". Le Directeur général fait pleinement sien ce quatrième rapport annuel établi par le Service depuis sa création en février 2001.

Décision proposée : paragraphe 55.

Introduction

1. Le présent document fait le point de l'activité du Service d'évaluation et d'audit (IOS) en 2004, première année de mise en œuvre de la stratégie biennale du Service pour l'exercice biennal 2004-2005. Il définit par ailleurs les plans pour 2005 et l'orientation stratégique que doit suivre IOS en 2006-2007 (33 C/5).

Historique

2. IOS constitue un mécanisme de contrôle global qui a pour fonctions l'audit interne, l'évaluation, l'investigation et d'autres formes d'appui à la gestion dans le but d'évaluer et de renforcer l'efficacité et le bon fonctionnement des processus de gestion des risques, de contrôle et de gouvernance de l'UNESCO. Il a pour mission de donner l'assurance objective que les programmes et les plans sont exécutés de manière efficace, que l'information stratégique en matière de gestion est fiable et fournie en temps voulu et que l'on s'attache à améliorer sans cesse les méthodes et procédures pour que les activités de l'UNESCO gagnent en qualité.

Mise en œuvre de la stratégie d'IOS 2001-2003

3. Depuis sa création en février 2001, IOS a présenté trois rapports annuels au Conseil exécutif au titre de son obligation de rendre des comptes. Le rapport annuel 2001 exposait les activités entreprises par le Service pendant sa première année de fonctionnement et la stratégie globale pour l'exercice biennal 2002-2003, qui reposait sur l'évaluation des risques dans l'ensemble de l'Organisation initiée par IOS en 2001 et destinée à faire partie intégrante de la gestion axée sur les résultats. Dans ses rapports annuels 2002 et 2003, le Service a analysé les résultats obtenus pendant l'exercice biennal par rapport à chacun de ses objectifs à long terme dans ses quatre domaines d'action : audit interne, évaluation, investigation et gestion du changement (soutien au personnel de direction).

4. Pendant les trois premières années, les activités d'IOS ont donc été fondées sur les risques recensés au moyen de l'évaluation des risques dans l'ensemble de l'Organisation. Le Service a ensuite entrepris d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie de contrôle (audit, évaluation et autre soutien à la gestion), appuyée par des activités visant à éliminer ou à gérer ces risques. Entre autres mesures, la Stratégie d'évaluation de l'UNESCO (2002-2007) a été mise en place. Il s'agissait d'institutionnaliser la notion d'audit et d'évaluation, de contrôle et de responsabilité dans toutes les activités de programme et les opérations du Siège et des bureaux hors Siège. Ainsi, la plupart des bureaux hors Siège n'avaient jamais fait l'objet d'un audit interne depuis leur création et n'étaient guère au courant de l'évaluation des contrôles internes ; il n'existait pas non plus de stratégie d'évaluation servant de base à l'Organisation pour la gestion axée sur les résultats. Une coopération avec d'autres organismes des Nations Unies a également été instaurée. Pendant ces premières années, divers instruments ont été élaborés (par exemple des principes directeurs et une méthodologie pour l'audit interne/l'évaluation) afin de faciliter la mise en œuvre des activités de contrôle. Le résultat de ces activités a guidé l'orientation stratégique des activités d'IOS pour 2004-2005.

Orientation stratégique pour 2004-2005

5. En 2001-2003, la plupart des activités de contrôle ont été menées par IOS ou entreprises à son initiative. L'un des axes stratégiques pour 2004-2005 consiste à mieux faire comprendre que le contrôle interne est une responsabilité partagée et que l'Organisation ne doit pas trop s'en remettre aux mécanismes de contrôle (interne ou externe) pour remédier aux insuffisances recensées dans la performance. En conséquence, l'orientation stratégique du Service pour 2004-2005, qui a été

exposée dans son rapport annuel 2003 (169 EX/28), est celle du renforcement des capacités : formation à l'évaluation, formation pratique aux questions financières/administratives, soutien aux bureaux hors Siège pour les aider à mettre en œuvre les recommandations découlant de l'audit, association des fonctionnaires des bureaux hors Siège aux activités d'audit/d'évaluation et diffusion des enseignements tirés et des bonnes pratiques. À l'appui des initiatives de renforcement des capacités, divers instruments initialement utilisés par le personnel d'IOS ont été adaptés de manière à pouvoir servir d'outils d'auto-évaluation au personnel du Siège et des bureaux hors Siège.

6. La stratégie 2004-2005 comprend également des initiatives visant à promouvoir davantage une culture de responsabilité en mettant à profit les enseignements tirés des activités d'audit et d'évaluation dans toutes les unités de l'Organisation (au Siège et hors Siège), et à pérenniser les améliorations déjà apportées. IOS s'est employé à resserrer encore la coopération avec d'autres organismes pour contribuer à renforcer l'efficacité des mécanismes de contrôle au sein du système des Nations Unies en général. Comme on le verra par la suite, il a pris la direction de certaines activités de contrôle communes.

7. La stratégie 2004-2005 traite aussi de risques majeurs (les risques étant les facteurs qui peuvent empêcher l'Organisation d'atteindre ses objectifs) recensés au cours de l'exercice biennal précédent : évaluation de la stratégie de décentralisation de l'UNESCO, évaluation des résultats obtenus par rapport aux résultats escomptés des grands programmes/projets, amélioration de la qualité des évaluations de programme demandées par les secteurs/les bureaux hors Siège, évaluation et conseils pour aider les bureaux hors Siège à renforcer l'efficacité des contrôles internes, évaluation de l'utilisation des ressources de l'UNESCO dans plusieurs domaines à haut risque au Siège et soutien aux personnels de direction dans leurs initiatives de gestion du changement.

Progrès en 2004

8. Pendant la première année de l'exercice 2004-2005, le Service a considérablement progressé dans la mise en œuvre de sa stratégie 2004-2005. On trouvera ci-après des indications sur les progrès réalisés.

Renforcement des capacités

9. L'IOS s'est employé à renforcer les capacités au sein de l'UNESCO et des États membres. S'agissant de ces derniers, il a travaillé à une initiative qui permettrait à des évaluateurs et à des auditeurs du "Sud", en particulier d'Afrique australe, d'intégrer le Service, ou un autre organisme des Nations Unies, en tant que stagiaires (dans les domaines de l'évaluation et de l'audit interne) pendant six mois. Des propositions ont été élaborées et communiquées à certains États membres en vue d'obtenir un financement ; un État membre s'est engagé à fournir la moitié des fonds nécessaires au financement du stage de 10 personnes, mais il reste à trouver une source de 120.000 dollars pour que cette initiative devienne réalité. Celle-ci a été portée à la connaissance d'autres organisations au cours de la Réunion des représentants des services de vérification interne des comptes (RIAS) en juin 2004. Ces organisations souhaitent vivement participer à la formation en cours d'emploi qui serait dispensée aux stagiaires, et le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU souscrit pleinement à l'initiative.

10. Pour ce qui est du renforcement des capacités d'évaluation à l'UNESCO, 104 fonctionnaires ont participé aux diverses activités organisées par IOS : exposés, ateliers participatifs, débats, examens et conseils de spécialistes. Parmi les thèmes abordés figurent l'amélioration de la qualité des évaluations externes et l'auto-évaluation ainsi que des sujets plus spécifiques comme les évaluations à base théorique et les modèles logiques ainsi que les techniques pratiques d'évaluation.

11. Pour ce qui est du contrôle interne, deux grandes initiatives sont à signaler. Quinze audits réalisés hors Siège en 2004 se sont achevés par une formation pratique dispensée par des auditeurs d'IOS au personnel et aux responsables des bureaux hors Siège concernés pour traiter des problèmes recensés au cours de l'audit. Au total, 153 fonctionnaires du programme et des services administratifs/financiers des bureaux hors Siège, y compris les chefs de bureau, ont reçu ce type de formation. Dès que l'audit interne est achevé, le personnel dispose ainsi des connaissances nécessaires pour mettre en œuvre la plupart des recommandations de l'audit. Une autre initiative majeure est la production d'un CD-ROM qui contient les matériels étudiés au cours de ces 15 stages de formation pour traiter des questions qui se posent couramment au cours des contrôles. Le CD-ROM sera mis à la disposition de tous les autres bureaux de l'UNESCO. C'est là l'un des moyens utilisés par IOS pour diffuser les enseignements tirés et les bonnes pratiques auprès des bureaux de l'UNESCO, améliorer les capacités des fonctionnaires des bureaux hors Siège et renforcer la culture de responsabilité et la discipline dans l'application des politiques et les procédures de l'Organisation.

12. Autre initiative prise à la fin 2004, le personnel des bureaux hors Siège participe aux audits internes d'IOS : un attaché d'administration d'un bureau participe à l'audit interne d'un autre bureau. Les deux bureaux apprennent l'un de l'autre, comme l'ont confirmé les fonctionnaires intéressés. Toutes ces initiatives seront poursuivies en 2005.

Gestion et amélioration de la qualité des évaluations externes

13. En 2004, 17 évaluations de bureaux hors Siège ont été conduites. Outre les évaluations prévues pour 2004 dans le 32 C/5, IOS a fourni un appui important à 25 autres opérations d'évaluation. En tout, et compte tenu des évaluations prévues dans le 32 C/5, des évaluations sur le terrain et autres, 29 opérations d'évaluation ont été menées à bien en 2004. Le soutien d'IOS aux secteurs et aux bureaux hors Siège pour les aider à élaborer et à conduire des évaluations est aujourd'hui très demandé. De gros efforts ont été faits pour aider les secteurs à améliorer la qualité des évaluations externes et apporter un appui méthodologique pendant tout le processus d'évaluation. Les progrès réalisés sont notamment les suivants : (i) transparence accrue, objectivité et crédibilité des évaluations grâce à un recrutement transparent et objectif des évaluateurs obéissant à des critères de recrutement clairs ; (ii) mandats plus complets et plus précis fondés sur les Principes directeurs d'IOS ; (iii) établissement de groupes directeurs pour mieux enraciner la notion d'évaluation chez les parties prenantes ; (iv) analyse rigoureuse du rapport final avant son acceptation ; (v) suivi régulier de la mise en œuvre des recommandations.

Promotion de l'auto-évaluation

14. IOS s'est également employé à promouvoir l'auto-évaluation. Un exemple est celui du Bureau de Bangkok qui a procédé à l'évaluation de la gestion du patrimoine culturel et du tourisme. L'évaluation de ce projet extrabudgétaire comportait un important élément d'auto-évaluation qui concernait huit sites du projet. Les conclusions ont ensuite été examinées conjointement par des experts indépendants, les parties prenantes dans tous les sites concernés et les fonctionnaires du bureau de l'UNESCO, ce qui est indispensable pour qu'il y ait "appropriation" des recommandations et, partant, action en vue d'obtenir des résultats. Les évaluations finales qui figurent dans le rapport d'évaluation font apparaître que les diverses parties sont d'accord sur les réalisations du projet et les problèmes qui lui sont associés.

Promotion d'une culture de responsabilité

15. Une réalisation majeure est l'achèvement d'un projet d'organigramme des pouvoirs et responsabilités à l'échelle de l'Organisation. Cet organigramme contient une liste détaillée des pouvoirs et, pour chaque pouvoir, il spécifie qui a été chargé de l'exercer, les éléments redditionnels pertinents et les mécanismes redditionnels à établir pour suivre efficacement la mise en oeuvre. L'organigramme est applicable à la fois au Siège et aux bureaux hors Siège. Outre l'établissement de cette liste des pouvoirs et des responsabilités, IOS a dressé un catalogue des questions auxquelles devra répondre la direction afin de mettre en oeuvre de manière appropriée la délégation de pouvoirs. Cet organigramme a été présenté à l'Équipe spéciale sur la décentralisation en novembre 2004, après quoi il a été transmis par IOS à la direction, qui devra désigner le secteur/service approprié comme "propriétaire" de l'organigramme, qui sera chargé de le finaliser et de le tenir à jour. La direction a décidé de créer un Comité redditionnel afin de veiller à ce que l'organigramme des pouvoirs et responsabilités soit mis en oeuvre efficacement et de traiter toute question qui pourrait surgir en ce qui concerne sa mise en oeuvre. Il s'agit là d'un exemple d'acceptation effective par la direction de sa responsabilité en matière de gestion des risques.

16. Pour aider la mise en oeuvre de l'organigramme des pouvoirs et responsabilités, il est besoin de mettre en place un certain nombre de mécanismes redditionnels. L'un des principaux est celui au moyen duquel les responsables d'un secteur, service, division ou bureau hors Siège auraient à rendre compte de l'obtention des résultats attendus d'eux, ainsi que des responsabilités qui leur sont assignées et des ressources qui leur sont confiées. Comme l'a demandé l'Équipe spéciale sur la décentralisation, IOS a rédigé un document conceptuel sur ce mécanisme redditionnel sous la forme d'un "accord et évaluation de performance" destiné à accompagner la mise en oeuvre de l'organigramme des pouvoirs et responsabilités.

17. Le point central de cet "accord et évaluation de performance" est le partage de l'obligation redditionnelle entre le secteur/service/division/bureau hors Siège en tant qu'unité organisationnelle, et le chef de cette entité pour ce qui est d'obtenir les résultats attendus et d'utiliser les ressources financières/humaines qui leur sont attribuées. Cette opération peut être distinguée de l'évaluation existante des performances de chaque membre du personnel, qui ne prend pas en compte la performance globale d'une unité donnée. Le nouvel accord de performance comprend quatre éléments principaux : les responsabilités, les attentes concernant chaque responsabilité, un indicateur de performance pour chaque attente, et les ressources et pouvoirs nécessaires pour répondre aux attentes.

Mise à profit des enseignements des enquêtes

18. Au cours de l'année, IOS a mené à bien plusieurs enquêtes. Un rapport d'ensemble sur les cas d'irrégularités financières identifiés lors des audits et enquêtes d'IOS a été établi et sera publié au cours du premier trimestre de 2005. Ce rapport analyse les défaillances du contrôle qui ont permis à ces graves irrégularités de se produire et formule des recommandations en termes de leçons tirées pour lutter contre ces insuffisances, leçons qui devraient être appliquées dans toute l'Organisation afin d'éviter que de telles irrégularités ne se reproduisent.

Faire face aux principaux risques de la décentralisation

19. Pour donner suite aux dix évaluations de bureaux hors Siège menées en 2003, IOS a mené en 2004 une nouvelle série d'évaluations couvrant six groupes de pays. Pour chaque groupe de pays, l'évaluation a porté sur le bureau multipays et sur plusieurs États membres du groupe dans lesquels il n'y avait pas de bureau de l'UNESCO ou dans lesquels le bureau de l'UNESCO avait été fermé en application de l'actuelle stratégie de décentralisation. Lorsqu'il y avait des bureaux nationaux dans

ces groupes de pays, IOS les a également évalués. Les évaluations ont pu ainsi analyser le fonctionnement de l'ensemble de la structure de décentralisation et déterminer son impact sur les États membres. Globalement, dans ces 6 groupes de pays, 17 évaluations ont été menées dans 10 bureaux hors siège, 3 États membres dont le bureau avait été fermé et 4 États membres dépourvus de bureau de l'UNESCO.

20. L'objet des évaluations était d'examiner la mise en œuvre de la stratégie de décentralisation lancée à la mi-2001 dans le cadre du processus de réforme de l'UNESCO et d'examiner les performances de ces bureaux. Les résultats des évaluations ont été partagés avec l'Équipe spéciale sur la décentralisation afin d'informer le Directeur général, qui doit faire rapport au Conseil sur le fonctionnement et l'efficacité de la stratégie de décentralisation dans l'exécution du programme au profit des États membres (171 EX/6). Les résultats serviront aussi à alimenter le rapport biennal d'IOS au Conseil à sa 174^e session sur les activités et résultats de tous les organes décentralisés qui appliquent les critères approuvés par le Conseil exécutif.

21. Les évaluations des bureaux hors Siège révèlent quelques résultats positifs et des progrès satisfaisants dans le traitement des questions identifiées par IOS au cours du premier cycle d'évaluation entrepris en 2003 (167 EX/14). Un nouveau cycle de gestion de programme a été finalisé et est en cours d'incorporation dans le cycle de planification du 33 C/5. L'objectif est de permettre une meilleure participation des bureaux multipays et des parties prenantes au niveau national. À ce sujet, des réunions de consultation multipays ont été organisées par tous les bureaux multipays.

22. Toutefois, il reste des risques dont il faut s'occuper. Il a été observé dans la plupart des bureaux évalués que l'UNESCO veut faire trop de choses avec trop peu de ressources. Les bureaux, quelle que soit leur place dans la structure de décentralisation (bureau régional, multipays ou national), jouent des rôles très divers ou exécutent des activités en recourant à un large éventail de mécanismes d'exécution qui requièrent une panoplie complète de compétences dans le personnel de chaque bureau et des ressources financières considérables.

23. Une autre observation essentielle est qu'il n'y a pas de suivi et d'évaluation systémiques des progrès et des résultats. Dans la plupart des bureaux évalués, les résultats indiqués sont le plus souvent synonymes d'activités mises en œuvre avec succès et de produits documentés tels qu'une liste des activités menées à bien, des documents d'orientation produits, des personnes formées, etc. Les évaluations ont été confrontées à des difficultés pour rendre compte du changement en raison de l'absence de données repères, étant donné la prédominance de résultats ponctuels.

24. Le processus suivi pour identifier, analyser et traiter les risques relatifs à la décentralisation observés dans le cadre de ces évaluations des bureaux hors Siège montre une fois encore avec quel sérieux la direction considère l'acceptation de la gestion des risques identifiés et analysés par IOS et montre les progrès considérables réalisés par l'UNESCO en matière de partage de la responsabilité de l'évaluation.

Diffusion des résultats des évaluations aux fins de planification du programme

25. Quatre nouvelles initiatives ont été prises en 2004 en matière de diffusion des résultats :

- (a) Refonte du C/3 : pour attirer les lecteurs et faciliter la tâche des décideurs, ce rapport a été présenté sous une forme profondément améliorée, avec une synthèse imprimée contenant les éléments essentiels (en moins de 50 pages) et une version détaillée fournie sur un site Web. Cette approche a été favorablement accueillie par le Conseil exécutif

comme plus conviviale et propre à faciliter considérablement les décisions sur les questions de gouvernance.

- (b) Réunions relatives aux rapports d'évaluation : IOS a entrepris une série de réunions avec les responsables de la direction et les délégations permettant aux équipes d'évaluation de présenter leurs conclusions et d'offrir des occasions d'examiner les meilleurs moyens de tenir compte des résultats des évaluations dans les activités futures de programmation. Cela renforce la prise en compte des informations contenues dans le rapport. Ce processus a commencé avec le rapport de l'évaluation de la réponse de l'UNESCO au VIH/sida et se poursuivra pour toutes les évaluations considérées comme revêtant une importance stratégique pour l'UNESCO.
- (c) Site Web IOS/évaluation : ce site a été modifié de manière à devenir de plus en plus convivial. Un processus a été engagé pour y afficher les rapports d'évaluation. Il est prévu qu'une quinzaine de rapports d'évaluation seront disponibles d'ici à février 2005.
- (d) Documents du Conseil exécutif sur les évaluations externes : la présentation des documents a été simplifiée (169 EX/22 et 170 EX/14) de façon que les lecteurs puissent les utiliser plus facilement pour prendre efficacement leurs décisions. Ils contiennent aussi, maintenant, une section mettant en évidence les questions les plus importantes ressortant des évaluations. Les thèmes majeurs qu'ont fait apparaître les évaluations dont il est rendu compte dans les documents 169 EX/22 et 170 EX/14 comprennent (i) la nécessité pour l'UNESCO de fixer des priorités et l'adoption d'approches rationnelles à cet effet, (ii) l'importance des approches multisectorielles/interdisciplinaires et le fait que la réussite dépend beaucoup de la viabilité des partenariats locaux et (iii) la nécessité pour l'UNESCO de développer encore son dispositif d'exécution de son mandat dans les situations d'urgence et d'après-conflit. Le Directeur général a réagi positivement aux conclusions de ces trois évaluations en lançant des initiatives appropriées, comme le renforcement de la désignation de priorités principales, l'appel à une évaluation complète des thèmes transversaux et la constitution d'un groupe de travail chargé d'examiner les actions de l'UNESCO dans les situations d'urgence et d'après-conflit.

26. Les exemples suivants montrent que les résultats des évaluations ont apporté des contributions importantes à la programmation des activités futures et à la gestion du programme.

- (a) VIH/sida : L'évaluation externe de la capacité de réaction de l'UNESCO aux problèmes du VIH/sida a suscité beaucoup d'intérêt. Elle a mis en lumière la nécessité pour l'UNESCO de se consacrer encore davantage à la lutte contre la pandémie de VIH/sida. Dans ce contexte, le Directeur général a décidé de faire de l'éducation préventive contre le VIH/sida une des trois grandes initiatives du 33 C/5.
- (b) Projet de suivi des acquis scolaires (MLA) : Le Directeur général a décidé de mettre fin progressivement à l'actuel programme MLA en réponse aux interrogations soulevées dans une évaluation quant à la qualité technique des conseils et des matériels de formation fournis. Ces interrogations sont nées de l'absence à long terme de systèmes appropriés de gestion destinés à garantir la qualité des produits de l'UNESCO. Des dispositifs rigoureux d'assurance de qualité seront intégrés dans le programme que le Directeur général a demandé en vue de remplacer le MLA. Au titre du suivi, IOS a également fait procéder à une évaluation de tous les mécanismes de l'UNESCO qui visent à garantir la qualité des matériels de formation et des publications produits, sur la base d'une analyse comparative de ce que font les autres organisations. Le résultat de

cette évaluation sera un cadre qu'il sera possible d'utiliser pour établir des mécanismes appropriés d'assurance de qualité dans toute l'Organisation.

- (c) Examen du système de programmation et de suivi des programmes et budgets (SISTER) : En réponse à une des questions soulevées dans le rapport d'IOS sur les évaluations des bureaux hors Siège (167 EX/14), la direction a demandé à IOS de procéder à un examen du processus de conception et de mise en œuvre du système. Cet examen a identifié des problèmes techniques, de soutien et de gestion qui font que le système est peu utilisé pour le suivi du programme. Ces conclusions ont contribué à la refonte du système.
- (d) Évaluation de la Division de la liberté d'expression, de la démocratie et de la paix (FED) : En réponse à l'évaluation, FED a élaboré une stratégie globale d'aide aux médias dans les zones de conflit et d'après-conflit et participe à la mise en œuvre de cette stratégie en Afghanistan, dans les Balkans, en Iraq, au Libéria et en République démocratique du Congo.
- (e) Programme international de corrélation géologique UNESCO-UISG (PICG) : En réponse à l'évaluation, le Secrétariat a entièrement révisé les principes directeurs actuels applicables aux soumissions de projets et à l'établissement de rapports, et des principes directeurs régissant le rôle, la composition et le fonctionnement des comités nationaux pour le PICG ont été élaborés.

Améliorer le contrôle interne au sein de l'Organisation

27. L'un des progrès décisifs en matière d'amélioration du contrôle interne a trait à la procédure d'agrément mise en œuvre par IOS en collaboration avec ADM/DCO, BFC et ADM/DIT. Cette opération très importante consiste à mettre à profit la mise en place progressive du système FABS dans les bureaux hors Siège pour améliorer tant le mode de fonctionnement que le contrôle interne de ces bureaux. Huit bureaux ont été retenus pour le premier lot et huit autres pour le second. Tous doivent satisfaire à plusieurs critères avant d'installer FABS et de l'utiliser pour enregistrer et comptabiliser leurs opérations financières. Parmi ces critères, il y a notamment l'obligation d'avoir appliqué 80 % des recommandations d'audit. Cette façon de procéder s'est révélée très efficace pour améliorer le contrôle interne, étant donné que 13 des 16 bureaux concernés ont fait tout leur possible pour satisfaire ce critère. Il en résulte que 80 % des 863 recommandations d'audit adressées à ces 13 bureaux ont été appliquées. IOS a procédé à des analyses détaillées, sur pièces, pour vérifier que les recommandations ont été effectivement appliquées. Pour cette opération à forte intensité de ressources, IOS a dû investir 20 mois/personne. En 2005, 25 autres bureaux passeront par le même processus d'agrément. Il s'agit de pérenniser les améliorations qui ont été obtenues. IOS et DCO collaborent étroitement à la mise en place de mécanismes de soutien aux bureaux hors Siège et de suivi régulier de leurs progrès.

28. Dans le cadre de ses activités ordinaires d'audit, IOS a mené à bien 15 audits de bureaux hors Siège et 5 audits au Siège, portant notamment sur le programme des bons, FITOCA (Compte des frais généraux de fonds-en-dépôt) et les engagements non liquidés. À la suite de l'audit du programme des bons, IOS a décidé de procéder à une évaluation des questions de programmation afin de mesurer la pertinence et l'efficacité du programme. Il s'agit là d'un exemple des avantages de la fusion des fonctions d'audit et d'évaluation au sein d'IOS. Les vérificateurs ont examiné le fonctionnement des contrôles financiers et administratifs, tandis que les évaluateurs passent en revue les questions de programmation, notamment la clarté et la pertinence des objectifs et l'utilité des résultats obtenus.

29. Il convient de noter que la Commissaire aux comptes, dans son rapport d'août 2004, estimait que, depuis sa création, IOS a joué un rôle important dans le renforcement de l'environnement de contrôle à l'UNESCO (170 EX/22 Add.).

Soutenir les initiatives de gestion du changement

30. Conformément à la définition retenue dans les normes d'audit interne reconnues au plan international et adoptées par tous les organismes des Nations Unies, un service d'audit interne doit fournir des services de conseil en appui aux fonctions de gestion. IOS s'emploie à faciliter et promouvoir une gestion efficace tant au niveau macro-organisationnel (c'est-à-dire le changement à l'échelle de toute l'Organisation) qu'au niveau micro-organisationnel (c'est-à-dire les services de conseil aux différentes unités). La conception d'un organigramme des pouvoirs et responsabilités à l'échelle de l'Organisation en est un exemple. Par ailleurs, IOS a aussi joué un rôle majeur dans le réexamen et le réaménagement des processus de travail dans les bureaux hors Siège, dans le cadre de l'extension de FABS à ces bureaux. Les processus révisés ont été présentés aux bureaux concernés durant la formation qui a précédé la réception et la mise en service de FABS pour l'enregistrement et la comptabilisation des opérations financières.

Renforcement de la coopération avec d'autres organismes

31. L'UNESCO a fait preuve de leadership au sein de la communauté des organismes de contrôle des Nations Unies. En juin 2004, IOS a accueilli la 35e Réunion des chefs des services d'audit interne de tous les organismes des Nations Unies et institutions financières internationales (RIAS : représentants des services de vérification interne des comptes). Rassemblant 55 participants représentant 34 organisations, cette réunion a permis de renforcer la coopération interinstitutions pour (i) s'accorder sur une conception commune de l'application des normes internationales d'audit ; et (ii) mettre en commun les expériences et les enseignements qui en sont tirés concernant le rôle des services d'audit dans l'amélioration des processus de gouvernance des organisations, la promotion d'un environnement éthique, l'appui à la gestion des risques et le soutien aux personnels de direction. IOS s'efforce également de collaborer activement avec d'autres organismes intervenant dans l'audit du programme "Pétrole contre nourriture", y compris avec la commission d'enquête indépendante créée à cet effet.

32. Les évaluateurs d'IOS ont également participé activement aux réunions du Groupe d'évaluation de l'ONU. Un évaluateur d'IOS joue un rôle clé dans l'élaboration d'une série de normes d'évaluation applicables à l'ensemble du système des Nations Unies. Des évaluateurs d'IOS ont également participé activement, avec leurs collègues des Nations Unies, aux réunions annuelles de l'Association africaine d'évaluation et de la Société européenne d'évaluation, au cours desquelles ils ont présenté un exposé sur la forme participative de l'évaluation du programme sur le VIH/sida et de son suivi à l'UNESCO.

33. L'étroite collaboration qui se poursuit avec le Corps commun d'inspection (CCI) de l'ONU a pris diverses formes : soutien aux différentes équipes d'inspection du CCI et à leur personnel pour la préparation de huit rapports du CCI ; coordination des observations du Secrétariat sur sept projets de rapport du CCI portant sur des questions administratives et des questions de programme ; et présentation au Conseil exécutif de quatre rapports et une note du CCI intéressant l'UNESCO ainsi que de rapports sur la mise en œuvre des recommandations pertinentes précédemment formulées par le CCI (169 EX/33 et 170 EX/35).

34. IOS a organisé plusieurs séances de formation avec le concours d'experts extérieurs et la participation de membres du personnel d'IOS, ainsi que de fonctionnaires d'autres organismes, sur la base du partage des coûts. La formation destinée à préparer aux certificats d'aptitude à la fonction d'auditeur interne visait à améliorer le niveau professionnel des fonctionnaires d'IOS et d'autres organismes. La formation axée sur l'évaluation de la qualité dans la fonction d'audit interne avait pour objet de conférer au personnel les connaissances et les qualifications nécessaires pour procéder à de telles évaluations. Au plan interne, des efforts sont faits en permanence pour actualiser les compétences du personnel d'IOS. Un stage consacré à un logiciel destiné spécifiquement à l'analyse et au traitement des données pendant les audits (ACL : Audit Command Language) a été organisé à la fin de 2004.

Problèmes rencontrés en 2004

35. La situation d'IOS sur le plan des effectifs s'est améliorée. Cinq des neuf postes du cadre organique qui étaient vacants au début de 2004 ont été pourvus en cours d'année. À la fin de 2004, quatre postes du cadre organique restaient à pourvoir mais deux membres du personnel temporaires ont été recrutés (au titre d'engagements de durée limitée) pour apporter le soutien nécessaire en attendant que les postes restant vacants soient pourvus.

36. Le Directeur général avait accru le budget d'IOS dans le 32 C/5, mais IOS est aussi financé par des ressources extrabudgétaires, lesquelles sont en train de s'épuiser.

37. Le Comité de contrôle n'a pu se réunir qu'une seule fois pendant l'année. Cela étant, ses membres ont été informés et consultés individuellement tant sur les problèmes qui pouvaient se poser que sur les progrès réalisés. Comme l'a proposé l'un des membres externes, au début de 2005, le Comité procèdera à une évaluation de son propre fonctionnement.

Plans pour 2005

38. Les plans de travail pour 2005 couvriront toutes les activités en cours et nouvelles nécessaires pour assurer une bonne mise en œuvre de la stratégie 2004-2005. IOS accorde une grande attention à la qualité de ses produits et l'une des activités importantes qu'il compte entreprendre a trait à un examen interne de la qualité de sa performance. C'est IOS qui procèdera à cet examen, mais sous la direction d'experts extérieurs. Il portera aussi bien sur la fonction d'audit que sur celle de l'évaluation et ses résultats serviront à améliorer le fonctionnement d'IOS avant une évaluation externe de la qualité qui doit être effectuée par des évaluateurs extérieurs qualifiés en 2006, cinq ans après la création d'IOS (comme l'exigent les normes internationales d'audit).

39. Un autre exercice important qui doit avoir lieu en 2005 et qui constituera la base de la stratégie de contrôle dans le 33 C/5 consistera en une évaluation des risques à l'échelle de toute l'Organisation. La première évaluation de ce type a été commandée par IOS en 2001 et ses résultats ont servi à définir l'orientation stratégique du Service pour la période 2002-2005. IOS a certes surveillé de près et régulièrement les risques nouveaux au cours des quatre dernières années, et les a signalés à la direction de l'Organisation et au Comité de contrôle, mais l'heure est venue de procéder à une nouvelle évaluation des risques à laquelle seront associés les cadres supérieurs, les représentants du personnel au Siège et hors Siège et les représentants des États membres. Le résultat de cette évaluation aidera la direction à identifier les risques actuels ou en voie d'émergence auxquels l'Organisation est ou pourrait être confrontée, et à prendre les initiatives requises pour gérer ces risques ainsi que pour identifier les priorités d'IOS en matière de contrôle.

40. Les initiatives en matière de renforcement des capacités demeureront un objectif majeur des activités d'audit/évaluation. On continuera d'organiser des ateliers d'évaluation et des stages de formation portant sur des aspects administratifs/financiers. Il est prévu de travailler avec DCO et DFC sur ce dernier aspect. IOS travaillera aussi en étroite collaboration avec DCO pour revoir et réaménager les processus de travail et les mécanismes de contrôle dans les bureaux hors Siège, vu que d'ici à la fin de 2005, une quarantaine de bureaux enregistrent et comptabiliseront leurs opérations financières dans FABS.

41. S'agissant du volet évaluation, les travaux seront concentrés sur les domaines prioritaires de l'UNESCO tels que le suivi de l'Examen stratégique de l'EPT (Éducation pour tous) et le rôle de l'UNESCO après Dakar en matière d'EPT, et deux grandes opérations d'évaluation doivent être menées à bien en 2005 :

- (a) l'évaluation du rôle de l'UNESCO dans la préparation et la mise en œuvre des plans d'action nationaux pour l'EPT ; et
- (b) l'évaluation de quatre instituts de l'UNESCO pour l'éducation.

Par la suite, dès que les résultats de ces évaluations commenceront à paraître, IOS est fermement résolu à soutenir les évaluations des différentes initiatives qui ont été mises en route à l'issue de l'examen stratégique de l'EPT.

42. Des efforts importants continueront d'être faits pour garantir la qualité des évaluations publiées et promouvoir l'utilisation de leurs résultats et enseignements pour améliorer la conception, l'exécution et les résultats des programmes.

43. Comme suite aux évaluations des bureaux hors Siège menées par IOS en 2003 et 2004 dans 27 unités hors Siège, une nouvelle série d'évaluations des bureaux hors Siège sera axée en 2005 sur les unités situées dans des pays sortant d'un conflit ou connaissant des situations d'urgence. Le but est de tirer des enseignements précieux de l'expérience acquise lors de l'exécution de programmes de l'UNESCO dans des pays comme l'Afghanistan, l'Iraq et Haïti. Ces évaluations permettront de passer en revue les aspects relatifs tant aux programmes qu'à l'administration et aux finances. Il s'agira d'une opération conjointe des équipes d'évaluation et d'audit d'IOS. Sur le plan administratif, l'examen portera sur les procédures de travail dans ces lieux d'affectation et identifiera les moyens de les rationaliser tout en veillant à ce que les contrôles de base appropriés soient en place, afin de permettre à l'UNESCO de réagir rapidement à des besoins urgents.

44. Outre les bureaux hors Siège, les évaluations prévues pour 2005 porteront sur un autre type d'organes décentralisés, à savoir les instituts (paragraphe 41). Les mandats des évaluations ont été communiqués aux parties concernées. Les résultats de ces évaluations des bureaux hors Siège et des instituts serviront de base au rapport biennal qui doit être présenté au Conseil exécutif à sa 174^e session à propos des activités des organes décentralisés.

45. Quant à l'activité d'audit, le projet consistant à procéder en 2004 à un audit des 24 bureaux hors Siège qui n'ont pas été contrôlés depuis la création d'IOS, en 2001, n'a pas pu être mené à bien en raison d'autres priorités nouvelles telles que le processus d'agrément (paragraphe 27). Douze de ces 24 bureaux ont fait l'objet d'un audit en 2004. Par ailleurs, deux autres bureaux qui avaient fait l'objet en 2002 d'un audit dont les résultats avaient été très critiques, ont fait l'objet d'un second audit. Un audit a été également effectué dans un centre UNESCO, ce qui porte à 15 le nombre total des audits hors Siège menés à bien en 2004. Les 12 bureaux restants doivent donc faire l'objet d'un audit en 2005. En conséquence, à la fin de 2005, tous les bureaux hors Siège auront été contrôlés par IOS. Trois bureaux qui avaient fait l'objet en 2001 et 2002 d'audits dont les résultats étaient

critiques seront soumis à un nouvel audit destiné à évaluer l'état de leurs contrôles internes avant d'y installer le système FABS. Au moins trois instituts feront également l'objet d'un audit.

46. Le processus d'agrément de 25 bureaux sera une opération très lourde sur le plan des ressources mais constituera aussi un bon investissement puisqu'il contribuera à améliorer l'environnement de contrôle des bureaux hors Siège, à renforcer leurs capacités et à mieux assurer le respect des politiques et procédures en vigueur.

Perspectives - Orientation stratégique pour 2006-2007 (33 C/5)

47. À la fin de 2005, IOS aura facilité une autre évaluation des risques visant à mieux faire ressortir les risques qui se profilent ou les facteurs qui pourraient compromettre la réalisation des objectifs de l'Organisation et à déterminer quels risques font déjà l'objet d'une réponse efficace et quels mécanismes il faut mettre en place pour faire face aux autres risques. Les résultats de cette évaluation détermineront l'orientation stratégique d'IOS dans le 33 C/5.

48. La stratégie d'IOS définie dans le 33 C/5 tiendra compte, outre des résultats de l'évaluation des risques, des activités réalisées et des résultats obtenus par le Service au cours de l'exercice 2004-2005. Certaines des activités menées pendant l'exercice précédent ont besoin d'être poursuivies et certaines laissent entrevoir de nouveaux risques qu'il convient manifestement de prendre en considération. Le fait que l'exercice correspondant au 33 C/5 sera le dernier de la période couverte par la Stratégie à moyen terme (31 C/4) aura aussi une incidence sur la stratégie d'IOS. Une évaluation provisoire des progrès accomplis dans la réalisation de la Stratégie à moyen terme de l'UNESCO (2002-2007) sera à cet égard très importante.

49. La gestion des risques incombera à l'encadrement, IOS ayant pour fonction d'assurer un soutien à l'encadrement et au Comité de contrôle en suivant les mesures prises par l'encadrement pour faire face aux risques généraux, en recommandant des améliorations touchant l'adéquation et l'efficacité des processus de gestion des risques mis en place par l'encadrement et en prévenant ce dernier de l'apparition de risques nouveaux de sorte que des mesures puissent être rapidement prises.

50. Le renforcement des instruments d'audit et d'évaluation en vue de leur utilisation par le personnel de l'UNESCO extérieur à IOS constituera une priorité de la stratégie de développement interne d'IOS. L'accent sera fortement et constamment mis sur la qualité et l'utilité des produits d'IOS et sur la conformité aux normes d'évaluation les plus récentes ainsi qu'aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne. Cette démarche s'appuiera sur une évaluation de la qualité de l'ensemble des fonctions d'IOS qui sera entreprise, comme indiqué au paragraphe 38, par une équipe externe d'évaluateurs indépendants qualifiés.

51. Les entités extérieures à IOS ont été et continueront d'être incitées à prendre au sérieux leur obligation redditionnelle. Outre qu'il fournira les outils à cet effet, IOS continuera d'axer fortement ses efforts sur l'application d'une stratégie de renforcement des capacités. Des modalités novatrices de diffusion des enseignements tirés et des bonnes pratiques seront mises en place par le biais notamment de la présentation d'exemples particulièrement éclairants sur l'Intranet et de la participation du personnel de l'UNESCO extérieur à IOS aux activités d'audit/d'évaluation du Service.

52. Le lancement d'initiatives en matière de gestion du changement sera un autre axe de la stratégie d'IOS. Les activités entreprises à cet égard seront menées en étroite collaboration avec les secteurs/services concernés et consisteront en consultations sur le réaménagement des processus de travail et en une aide à la mise au point de systèmes d'information efficaces en matière de gestion

(par exemple présentation et processus d'établissement des rapports) sur la base des outils de gestion existants (FABS, SISTER, etc.).

53. Dans le cadre du scénario budgétaire établi sur la base d'un plafond de 610 millions de dollars des États-Unis en ce qui concerne le 33 C/5, IOS perd un poste de spécialiste de l'évaluation, alors que dans le cadre du scénario s'établissant à 635 millions de dollars, le Directeur général a proposé que ce poste soit rétabli et qu'un poste supplémentaire de spécialiste de l'évaluation soit créé au sein d'IOS afin de permettre au Service de renforcer sensiblement son appui aux évaluations entreprises au titre du suivi de l'examen stratégique de l'EPT. Quel que soit le scénario, IOS devra se procurer des fonds extrabudgétaires d'un montant de 800.000 dollars des États-Unis pour l'exercice biennal. Du point de vue de la couverture des activités d'audit, IOS sera ainsi en mesure de ramener le cycle d'audit des bureaux hors Siège de quatre à trois ans, ce qui apparaît nécessaire au vu des pouvoirs supplémentaires délégués aux bureaux hors Siège d'entrer eux-mêmes leurs transactions financières dans FABS, du besoin d'élargir la couverture des audits au Siège et du souci de mieux répondre à la demande croissante d'évaluation.

Résultats escomptés à la fin de l'exercice biennal

54. (a) À la suite de l'évaluation des risques réalisée en 2005 et de l'identification concomitante de risques nouveaux, les principaux risques auxquels l'Organisation doit faire face sont mis en évidence et l'encadrement se charge de les gérer.
- (b) La mise en oeuvre de la stratégie et des objectifs à long terme d'IOS (2002-2007) a eu une incidence sur la culture de l'Organisation (appétence d'évaluation, accent placé sur l'obtention des résultats escomptés du programme, culture de responsabilité, amélioration des contrôles internes permettant au Directeur général de présenter un état de la gestion des risques et des systèmes de contrôle interne à l'échelle de l'Organisation dans son rapport sur les états financiers) ainsi que sur le fonctionnement de l'Organisation (amélioration des processus de travail et respect des orientations et procédures en vigueur, amélioration de la qualité des résultats du programme obtenus par les secteurs/bureaux pertinents grâce aux résultats des évaluations).
- (c) Réalisation d'une évaluation provisoire des effets recherchés énoncés dans le 31 C/4 dont les résultats sont utilisés par l'encadrement pour définir les activités de programme futures de l'UNESCO (sous réserve que des contributions suffisantes aient été reçues des secteurs de programme).
- (d) Évaluation de la mise en oeuvre de la stratégie d'évaluation de l'UNESCO (2002-2007), dont les résultats sont dûment utilisés pour servir de base à l'élaboration de la prochaine stratégie d'évaluation de l'UNESCO (2008-2013).
- (e) La participation du personnel d'IOS aux initiatives de renforcement des capacités (formation à l'audit/l'évaluation et à l'utilisation des outils/de la méthodologie d'IOS) a eu une incidence sur la culture de l'Organisation ainsi que sur son fonctionnement (le personnel des secteurs/bureaux hors Siège évalue lui-même l'exécution du programme atteint ou l'efficacité des contrôles internes effectués au sein des secteurs/ bureaux).
- (f) Amélioration de la qualité des produits d'IOS sur la base de l'évaluation de la qualité de ses activités menée par une équipe extérieure d'évaluateurs indépendants qualifiés.

- (g) La stratégie à long terme d'IOS pour 2008-2013, fournissant l'assurance que les programmes et les plans sont exécutés de façon efficace et que des améliorations sont en permanence apportées aux activités de l'UNESCO, est élaborée.

Projet de décision proposé

55. Ayant examiné ce qui précède, le Conseil exécutif souhaitera peut-être adopter une décision qui pourrait être libellée comme suit :

Le Conseil exécutif,

1. Rappelant ses décisions 160 EX/6.5 et 164 EX/6.10,
2. Ayant examiné le document 171 EX/31,
3. Prend note de la contribution du Service d'évaluation et d'audit à la réforme en cours de l'Organisation et exprime sa satisfaction concernant les résultats qu'il a obtenus, ses plans pour 2005, en particulier l'engagement de faciliter une évaluation des risques dans l'ensemble de l'Organisation, et l'orientation stratégique à suivre en 2006-2007 (33 C/5).