



Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Conseil exécutif

Cent quatre-vingt-onzième session

191 EX/28

Partie I

PARIS, le 10 avril 2013
Original français

Point 28 de l'ordre du jour provisoire

NOUVEAUX AUDITS DU COMMISSAIRE AUX COMPTES

PARTIE I

RAPPORT D'AUDIT SUR LE PROGRAMME DE PARTICIPATION DE L'UNESCO

Résumé

Conformément à l'article 12.4 du règlement financier, le Commissaire aux comptes présente son rapport d'audit sur le programme de participation de l'UNESCO.

Action requise du Conseil exécutif : décision proposée au paragraphe 139.



**RAPPORT D'AUDIT
SUR LE PROGRAMME DE PARTICIPATION
DE L'UNESCO**

Référence Cour des comptes : UNESCO-2012-11

Liste des recommandations

Recommandation n° 1 : L'Organisation ne devrait avoir recours à des « plafonds de financement par pays » que pour optimiser le volume des demandes présentées par les bénéficiaires potentiels ; pour permettre de donner une effectivité aux priorités affichées, aussi bien par la Conférence générale que par le Secrétariat, ces plafonds devraient toutefois être arrêtés de façon plus différenciée entre les groupes bénéficiaires (et notamment s'appliquer aussi aux priorités géographiques) et être communiqués aux Etats-membres afin de cantonner leurs demandes.

Recommandation n° 2 : Le Programme de participation étant un outil d'assistance aux Etats et non de redistribution, un critère d'éligibilité, comparable à celui du « seuil de PIB/habitant » adopté par le Secrétariat en 2006 et assurant une corrélation des financements avec la capacité matérielle et/ou économique des bénéficiaires, devrait être fixé : pour éviter d'en faire seulement un critère secondaire ou incitatif ce critère devrait être codifié par une résolution de la Conférence générale.

Recommandation n° 3 : Sauf exceptions incontestablement justifiées (troubles politiques, catastrophes naturelles, ...), les pays n'ayant pas satisfait à leurs obligations redditionnelles pour les projets des bienniums antérieurs devraient être exclus de la capacité à présenter des demandes au titre du biennium en cours ; cette inéligibilité pourrait être reconsidérée dès que ces obligations seraient remplies, y compris avant la fin du processus d'attribution au titre du biennium en cours (en particulier pour un éventuel deuxième d'appel à proposition pour des projets courts - si cette nouvelle approche était retenue).

Recommandation n° 4 : Constatant que certaines priorités thématiques restent parfois lettre morte dès lors qu'elles ne sont pas utilement servies par le modèle de sélection des projets, il est recommandé, en particulier, pour rendre effective la priorité « égalité des sexes », d'imposer aux bénéficiaires potentiels de placer au moins un projet relevant de cette thématique dans la première moitié de leur liste de demandes.

Recommandation n° 5 : La question de la pertinence du soutien du Programme de participation au fonctionnement matériel des Commissions nationales doit être posée à la Conférence générale et clarifiée sans ambiguïté. A cette fin, afin d'éliminer les conflits d'intérêts locaux et compte tenu de la difficulté à tracer une frontière franche et contrôlable, il est fortement recommandé d'exclure du financement par le Programme tous projets ou toutes dépenses de soutien matériel direct au fonctionnement des Commissions nationales. Le soutien que l'Organisation entend légitimement apporter aux Commissions nationales, dans le cadre de la Charte des Commissions nationales, devrait être inscrit et géré, de façon transparente, au Programme ordinaire (budget ERI).

Recommandation n° 6 : Afin de faciliter le travail de traitement des procédures et la qualité des dossiers, il est vivement recommandé de développer un outil interactif (internet) d'aide à la préparation, la présentation et la soumission des demandes de financement au Programme de participation. Cet outil, disponible et mis à jour en permanence, doit inclure toutes les directives formelles et conseils informels permettant aux Commissions nationales d'assurer dès le stade initial un certain niveau de qualité dans les demandes.

Recommandation n° 7 : Il est recommandé de réviser profondément la politique et les outils de formation des agents opérationnels des Commissions nationales appelés, à titre principal, à contribuer aux procédures du Programme de participation ; ceci doit passer au minimum par un ciblage plus strict et utile des agents à former et par l'utilisation des moyens les plus économiques et les plus efficaces (intervention des bureaux de terrain, création d'un didacticiel).

(ii)

Recommandation n° 8 : Il est très fortement recommandé de reconsidérer la gouvernance du processus d'attribution des financements en confiant au sous-directeur général de la division ERI une délégation de pouvoir sur ces décisions ; la qualité, la neutralité et la pertinence de ces décisions devrait être assurée par un fonctionnement collégial du comité intersectoriel auquel chaque secteur et service du siège principalement intéressé (BSP, BFM) devrait être représenté et y tenir, en responsabilité, un rôle expert.

Recommandation n° 9 : Il est recommandé au Secrétariat de s'attaquer résolument à réduire le coût économique du traitement des dossiers du Programme. Certaines mesures de bon sens doivent être prises telles : limiter (par souci d'efficacité) le nombre de dossiers pouvant être présentés par chaque groupe de pays selon la priorité dont il relève ; supprimer les circuits papier redondants ; confier aux Délégations la responsabilité de la remise des seuls dossiers originaux pour le compte des Commissions nationales, assurant ainsi l'authentification des signatures requises

Recommandation n° 10 : Sous réserve que soient substantiellement améliorés les délais de prise de décision, de notification et de versement des fonds, et pour éviter un engorgement des services (secteurs y compris) en tout début de biennium, lourdement préjudiciable à la qualité des évaluations et des décisions, il est recommandé d'étudier la possibilité, pour application au Programme 2014-2015, de recourir à deux phases d'appel à projet, la première entre janvier et juin de la première année du biennium (projets longs), la seconde entre septembre et novembre de cette même année (projets courts)

Recommandation n° 11 : Aucun rapport financier ne doit plus être considéré comme « contrôlé » si les pièces justificatives des dépenses rapportées n'ont pas été examinées. Afin de donner toute son effectivité à ce principe il est recommandé d'établir un programme de contrôle systématique en liaison entre la division ERI, le bureau de la gestion financière (BFM) et le Service d'audit et d'évaluation (IOS) et de confier, sauf exception, la vérification des rapports financiers des projets du Programme de participation aux bureaux de terrain.

Recommandation n° 12 : Pour donner tout son sens au principe d'évaluation des projets du Programme de participation, contrôler la réalisation effective des actions financées, contribuer à justifier sa cohérence avec les objectifs stratégiques de l'UNESCO, il convient de renforcer le dispositif d'évaluation des réalisations et de l'impact de celles-ci notamment en systématisant la synthèse sectorielle, géographique et thématique des rapports d'évaluation, en diffusant les bonnes pratiques auprès des Commissions nationales, en mettant réellement en application la règle de l'évaluation sexennale afin de fournir aux organes dirigeants des bases aux décisions qu'ils prennent.

Recommandation n° 13 : Il est aujourd'hui nécessaire de codifier, par une résolution de la Conférence générale, les principes, les orientations, les conditions et les règles de gestion et d'évaluation *de base* des activités financées sur le Programme de participation, et de ne renvoyer à la résolution biennale C/5 que les priorités *majeures* d'affectation du programme, à charge pour la Directrice générale de décider, en gestion, des conditions et des choix les plus appropriées pour en assurer la performance. De ce point de vue, et par souci d'efficacité et d'économie, un rôle plus développé dans l'expertise en amont, le contrôle de l'exécution financière et l'évaluation finale des projets, doit être confié aux bureaux de terrain.

SOMMAIRE

LISTE DES RECOMMANDATIONS

I.	OBJECTIFS, CHAMP ET MÉTHODE DE L'AUDIT	1
II.	LE PROGRAMME DE PARTICIPATION.....	1
2.1	Les sources juridiques applicables.....	2
2.2	Le règlement biennal	3
2.3	La mise en œuvre.....	4
2.4	Les audits déjà réalisés	4
2.5	Les mesures prises suite aux audits les plus récents.....	5
III.	L'EFFICACITÉ DU PROGRAMME.....	6
3.1	Les règles édictées par les Etats membres.....	6
3.2	La gestion du programme par le Secrétariat	8
	3.2.1 La gestion des objectifs du programme	8
	3.2.2 La maîtrise de la qualité des dossiers.....	13
	3.2.3 La maîtrise des délais.....	18
IV.	L'EFFICIENCE	20
4.1	Les coûts de gestion réels du Programme de participation.....	20
4.2	L'organisation de l'examen des dossiers	21
4.3	La gestion temporelle du processus décisionnel.....	23
V.	CONTRÔLES ET ÉVALUATIONS.....	24
5.1	Rappel des règles	24
5.2	Le contrôle des rapports financiers	24
5.3	Le système de « blocage » des pays.....	26
5.4	Lacunes de l'évaluation.....	27

VI. CONCLUSION.....29

REMERCIEMENTS30

ANNEXES

ANNEXE I

Logigrammes simplifiés des procédures du Programme de participation

ANNEXE II

Estimation du coût de gestion du Programme de participation (2012-2013)

ANNEXE III

Montants approuvés par « groupe bénéficiaire/zone géographique » au titre du Programme de participation

I. Objectifs, champ et méthode de l'audit

1. Conformément la notification effectuée en date du 19 juillet 2012, une équipe de trois auditeurs a réalisé, selon un cahier des charges communiqué au préalable au Secrétariat, un audit général (procédures, gestion, résultats) du Programme de participation. L'objectif général était d'analyser et évaluer la cohérence des orientations, des priorités, des réalisations du Programme de participation avec la stratégie à moyen terme 2008-2013 de l'UNESCO, et de mesurer l'efficacité et l'efficacités de sa gestion. La mission d'audit a couvert l'ensemble des projets soutenus dans le cadre du programme, y compris les programmes d'aide d'urgence, sur les bienniums 2008-2009, 2010-2011 et sur l'année 2012. Elle s'est déroulée au siège de l'UNESCO à Paris du 27 août au 7 septembre 2012, puis, entre le 15 octobre et le 15 novembre, au cours de missions sur le terrain dans un échantillon de dix pays.

2. Les travaux ont consisté à :

- analyser et évaluer l'intégration et la complémentarité du Programme de participation avec les autres outils d'intervention de l'Organisation, tant en termes de bénéficiaires que de contenus ;
- évaluer comment s'organise l'UNESCO pour sélectionner les projets de façon efficiente par rapport aux objectifs qu'elle se donne ;
- analyser et évaluer les procédures en terme d'efficacité, d'efficacités et d'économie, de la réception jusqu'à la clôture des dossiers ;
- vérifier que les projets réalisés et les résultats produits sont tangibles et conformes aux objectifs affichés dans les décisions de financement.

3. L'audit a été conduit conformément aux normes internationales d'audit de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôles (INTOSAI), ainsi qu'avec le règlement financier de l'Organisation et le cahier des charges additionnel régissant le mandat du commissaire aux comptes.

4. Chaque projet d'observation et de recommandation a été discuté avec les personnels du siège. Les Commissions nationales concernées ont pu fournir les commentaires, explications et compléments d'information qu'elles jugeaient pertinents après qu'une synthèse des observations faites sur place leur ait été communiquée. **Le Secrétariat a confirmé la validité des faits exposés dans ce document, qui prend pleinement en compte, le cas échéant et en tant que de besoin, ses commentaires et les éléments factuels complémentaires fournis en réponse à la communication du rapport provisoire.**

II. Le Programme de participation

5. Le Programme de participation est rattaché, pour sa gestion au Secteur des relations extérieures et de l'information du public (ERI). Les autres secteurs et services, fonctionnels ou de programme, (ressources humaines, finance, soutien, audit et évaluation) sont également très largement impliqués. Certains bureaux locaux ou régionaux prennent également une part dans la gestion ou l'évaluation de ce programme. Il s'agit donc d'un programme lourd pour l'organisation interne de l'UNESCO.

6. Un premier « programme technique de l'UNESCO » avait été créé en 1955/56 (8C/5) pour fournir une aide aux Etats membres pour des activités non planifiées (dites « spéciales »). Il est

devenu « Programme de participation » par une résolution de la 9^{ème} Conférence générale (inscrite au document 9C/5). C'est donc un programme bien connu qui a plus de 55 ans d'existence, et qui est depuis toujours caractérisé par l'aide directe qu'il apporte aux Etats membres (Commissions nationales - ComNat), selon des priorités en partie définies par eux-mêmes, pour développer des actions qui ne sont pas prises en compte directement dans le Programme ordinaire de l'Unesco.

7. Des Organisations non gouvernementales (ONG) entretenant des relations officielles avec l'UNESCO peuvent aussi être bénéficiaires directement du soutien de l'Unesco. Mais le chapitre K, principes généraux, point 3-2 de la Charte des Commissions nationales précise que la coopération avec les autres ONG (nationales ou locales), doit être concertée avec la Commission nationale pour l'UNESCO de l'Etat membre concerné. Il existe donc deux niveaux de collaboration avec les ONG (UNESCO et ComNat) qui s'appliquent aussi pour le Programme de participation.

8. Les actions/projets financés par le programme peuvent être de portée régionale, sous régionale ou nationale ; les principes et modalités de financement sont encadrés par des résolutions de la Conférence générale.

2.1 Les sources juridiques applicables

9. Les textes de référence sont nombreux et peuvent conduire à des interprétations larges voire, dans certains cas, divergentes du programme et des conditions de sa mise en œuvre. La première observation significative sur ce plan est de constater que le Programme de participation, bien que mis en œuvre depuis plusieurs dizaines d'années, n'a jamais été inscrit dans aucune codification durable : l'existence même du programme, ses objectifs, ses modalités de mise en œuvre sont déterminés *in extenso* et de façon spécifique à chaque session par une résolution de la Conférence générale (dans le cadre du budget approuvé C/5).

10. Cette approche à très court terme est partiellement compensée par une inscription du programme dans la stratégie à moyen terme. Par exemple, la stratégie 2008-2013 (34C/4) détaille d'une part le budget potentiel du Programme (fixé à 19, 070 M\$¹ par biennium), le budget de fonctionnement qui lui est alloué (53 100 \$) et la dotation budgétaire pour le personnel chargé de sa mise en œuvre au niveau du siège (1,135 M\$). Mais si une programmation budgétaire globale à moyen terme est ainsi envisagée, aucune stratégie plus longue n'est adoptée en termes de contenu ou d'objectifs.

11. Dans la mesure où les Commissions nationales jouent un rôle central dans la mise en œuvre de ce programme il est important de se référer en tant que de besoin à la « Charte des Commissions nationales pour l'UNESCO » adoptée à la 20^{ème} session. En particulier, et pour bien comprendre la nature du lien et donc des responsabilités réciproques des parties, la Charte précise : « *en vue de développer la coopération régionale, sous-régionale et bilatérale, dans les domaines de l'éducation, des sciences, de la culture et de l'information, notamment au moyen de programmes conçus et exécutés conjointement, les Commissions nationales collaborent entre elles et les bureaux et centres régionaux de l'UNESCO. Cette coopération peut porter sur [...] l'exécution et l'évaluation de projets, prendre la forme d'études, de séminaires, de réunions et de conférences organisés en commun [...]* ».

12. Il est important également de noter que la Charte prévoit qu'il « **appartient à chaque Etat membre [...] de doter sa Commission nationale** du statut, des structures et **des ressources qui lui sont nécessaires** [...elle] doit être dotée d'un secrétariat permanent pourvu d'un

¹ Dollars des Etats-Unis.

personnel de haut niveau [...] et des moyens financiers nécessaires pour lui permettre de s'acquitter de ses fonctions [...] ». Dans la mesure où le même document indique (article V) que « l'Unesco leur accorde dans toute la mesure du possible, les facilités nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches [...] a) en assurant la formation des nouveaux secrétaires généraux, [...] b) en leur apportant une aide matérielle et c) en passant avec elles, en tant que de besoin, des contrats pour l'exécution d'activités prévues dans son programme », on pourrait en conclure que l'Organisation est fondée à financer les Commissions nationales et leur fonctionnement : la question de savoir par quel moyen l'UNESCO pourrait financer les activités ou le fonctionnement des Commissions nationales reste néanmoins ambiguë et cette ambiguïté pèse, on le verra, sur le Programme de participation.

2.2 Le règlement biennal

13. Le Programme de participation en tant que tel est donc approuvé par la Conférence générale, avant chaque début de biennium. Compte tenu du champ retenu pour l'audit, les sources réglementaires les plus récentes ont été examinées. Les programmes des deux derniers bienniums ont été ainsi définis comme « *une assistance complémentaire directe aux Etats membres et membres associés [...] selon des priorités fixées par eux* » mais qui doit néanmoins « *être en rapport avec les objectifs stratégiques et les priorités biennales du programme de l'Organisation* ». La résolution 36C/5 précise que des « *efforts seront poursuivis pour obtenir des différents bénéficiaires des rapports d'évaluation et des rapports financiers ainsi que la tenue de registres comptables* » ; elle insistait également sur le besoin d'une « *amélioration de la formulation, de l'évaluation et du suivi des demandes [...] et le renforcement des mécanismes redditionnels afin d'améliorer l'exécution, la gestion et le suivi du programme* ». A priori, l'Organisation se dote ainsi, pour le biennium en cours, d'un instrument sérieux d'organisation, d'analyse et de suivi du Programme de participation.

14. Les principes les plus récents du Programme de participation sont détaillés dans les résolutions du document 36C/5 : les domaines éligibles au programme restent en nombre très important. Le nombre de dossiers pouvant être présentés est limité à dix et l'ordre de priorité de ces projets est fixé par chaque Commission nationale. Les ONG internationales en relations officielles avec l'UNESCO se voient réserver 5 % de l'enveloppe totale et peuvent présenter des demandes séparées. Les autres ONG, nationales, sont incluses dans la limite de dix. La Conférence générale fixe la date limite de présentation des dossiers pour chaque biennium ; les Commissions nationales peuvent demander soit une contribution financière soit la mise en œuvre du projet par l'UNESCO. Le montant des projets soumis au financement par le Programme de participation est limité à 26 000 \$ pour les projets nationaux, 35 000 \$ pour les projets sous régionaux ou interrégionaux, 46 000 \$ pour les projets régionaux et 50 000 \$ pour les aides d'urgence. Un rapport financier et un rapport détaillé des résultats du projet sont exigés, de même qu'un rapport sexennal, destinés à permettre au secrétariat de fournir aux organes dirigeants une évaluation de l'impact du programme et de sa cohérence avec les objectifs et priorités de l'Organisation.

15. La particularité de cette résolution biennale est qu'elle arrête intégralement tous les deux ans le règlement général du Programme de participation. C'est sans doute une des plus longues résolutions prise par l'instance suprême de gouvernance, ce qui ne manque pas de surprendre s'agissant d'un sujet dont l'enjeu budgétaire n'est pas négligeable mais reste limité (entre 20 et 30 M\$ selon les exercices).

16. Si le fait de décider tous les deux ans du règlement garantit une certaine adaptabilité du programme à la conjoncture, la contingence prévaut et la possibilité d'une stratégie durable peut s'en trouver affectée, aussi bien du côté de l'UNESCO que des Commissions nationales.

2.3 La mise en œuvre

17. En complément des textes fondamentaux précités, le manuel administratif détaille les procédures. Celles-ci sont reprises dans une lettre technique adressée par la directrice générale aux délégations et Commissions nationales au début de chaque biennium. Ce document vient préciser le champ du Programme de participation, les modalités de soumission, et les pièces à produire².

18. C'est à ce moment de la procédure que sont fixés les délais aux destinataires, l'organisation interne de l'examen et du suivi des dossiers, l'interprétation des règles budgétaires et notamment la mise en œuvre de dispositifs de contrôle interdisant par exemple des contributions au titre d'un biennium à un bénéficiaire qui n'a pas respecté les règles de reddition de compte ou d'évaluation fixés pour les bienniums précédents³.

19. La procédure d'instruction des dossiers (évaluée plus loin) est devenue complexe. Outre la division ERI, elle implique tous les secteurs et services de l'Organisation à plusieurs étapes de la vie d'un dossier (demande, examen en comité intersectoriel, contrôle du rapport d'évaluation, contrôle du rapport financier, ...) chaque fois que doivent être vérifiés la conformité aux règles de gestion et de reddition des comptes et la cohérence avec les objectifs de l'UNESCO.

2.4 Les audits déjà réalisés

20. Fort apprécié de certains, plus contesté par d'autres, il est manifeste que le Programme de participation ne laisse indifférent aucun acteur concerné (délégations, Commissions nationales, Secrétariat, ONG,...). Ceci explique sans aucun doute le nombre d'audits spécifiques déjà réalisés, dans un passé proche, sur ce programme, et les mentions faites au Programme dans nombre d'autres travaux internes sur des sujets connexes. Le dernier travail de l'auditeur externe remonte à l'année 2000 (Bureau du Vérificateur général du Canada). Les travaux les plus récents sur le sujet ont été réalisés par le Service d'évaluation et d'audit (IOS⁴) : une évaluation générale du programme en 2008 et un audit dans six pays en 2009, sont suffisamment récents pour mériter qu'ils soient rappelés.

21. Les travaux de l'IOS avaient conduit à constater le nombre très important de demandes déposées par les Commissions nationales, excédant de beaucoup les capacités financières du programme et nécessitant de la sorte une dépense administrative importante pour examiner des dossiers finalement rejetés. Ils relevaient un manque de critères harmonisés et stables pour orienter les propositions, alors que le temps d'examen des dossiers, réparti entre de nombreux acteurs, restait excessif. Le fait que les délais fixés pour remettre les rapports financiers et d'évaluation (en particulier la licence donnée dans certains cas de ne produire ces documents qu'à la fin du *biennium* suivant celui de la réalisation), tout comme les mesures de suivi et d'évaluation, n'étaient pas appropriées.

22. Les constats et observations faits en 2008 et en 2009 conduisaient alors le Service d'audit et d'évaluation à faire un certain nombre de recommandations au Secrétariat, notamment :

² Le caractère contingent de ce dispositif explique que la lettre émise en janvier 2012 s'inscrit dans le contexte des restrictions budgétaires et détermine les priorités qui en résultent à appliquer en 2012.

³ Il devient ainsi un « pays bloqué » qui, tout en étant autorisé à soumissionner au programme, ne peut en bénéficier tant qu'il n'a pas respecté intégralement ses obligations en matière de gestion, de contrôle et d'évaluation, ou procédé au remboursement des sommes dont l'emploi n'a pas été justifié.

⁴ *Internal Oversight Service*.

- clarifier la contribution du Programme de participation aux objectifs généraux de l'organisation, et définir sans ambiguïté les objectifs et les résultats attendus ;
- identifier des priorités pour orienter les demandes déposées par les Commissions nationales,
- renforcer l'examen des demandes ;
- réduire le nombre maximal de demandes qu'un pays peut déposer afin d'améliorer l'efficacité de la gestion ;
- clarifier les règles d'évaluation techniques *ex ante* et *ex post* ;
- mettre en place des critères plus sélectifs pour l'examen des demandes de renforcement des capacités des Commissions nationales ;
- avancer les dates limites de dépôt des rapports financier et d'évaluation ;
- de diffuser les bonnes pratiques.

23. S'agissant des améliorations à apporter à la gestion, IOS recommandait plus particulièrement de rendre l'examen des demandes plus efficient (notamment par une analyse des risques liés aux bénéficiaires pour orienter au mieux les travaux de contrôle) et de renforcer la communication et l'aide aux Commissions nationales.

24. On peut ajouter, enfin, qu'en décembre 2011, IOS, dans le cadre d'une étude des relations entre le Secrétariat et les Commissions nationales, soulignait que le Programme de participation ne concourait pas toujours aux priorités de l'UNESCO dans les pays concernés, et que la coopération entre les Commissions nationales et les bureaux locaux de l'UNESCO était insuffisante.

2.5 Les mesures prises suite aux audits les plus récents

25. A l'initiative de la division des relations extérieures et de l'information du public (ERI), responsable du programme, plusieurs mesures ont été adoptées et des actions entreprises pour répondre à certaines des recommandations des audits précités, plus généralement pour améliorer la gestion du programme. Mais certaines actions, dépendant des décisions de la Conférence générale dès lors qu'elles relevaient du cadre tracé par sa résolution biennale, ont été rejetées par l'organe dirigeant et n'ont donc pas pu être mise en œuvre.

26. La date limite pour soumettre le rapport financier et l'évaluation du projet réalisé a été ramenée au mois d'avril de l'année suivant la fin du *biennium*. Le processus d'évaluation des requêtes et de décision a été renforcé en améliorant la coordination des services impliqués dans l'expertise des dossiers, en renforçant le travail du comité intersectoriel, en cherchant à guider les demandeurs dans la préparation de leurs projets, en suivant de plus près la liste des pays ne respectant pas les exigences de reddition de compte et d'évaluation.

27. Une proposition de la direction générale visant à favoriser les projets des pays africains en leur fixant une date limite de dépôt des dossiers au 31 janvier de la première année du biennium, soit un mois avant les autres, a été rejetée en 2011. Pour le reste, la plupart des recommandations sont restées lettre morte ; la réduction du nombre de dossiers pouvant être

présentés n'a pas été adoptée, la diffusion des bonnes pratiques n'a été mise en œuvre que de façon fort limitée, les voies d'un resserrement des priorités n'ont pas été explorées.

III. L'efficacité du programme

3.1 Les règles édictées par les Etats membres

28. Les résolutions qui se sont succédé au fil des bienniums pour fixer les caractéristiques du programme dessinent un cadre peu ciblé géographiquement, caractérisé par de multiples actions de petite taille mais de natures très diverses, dont le lien avec les principales priorités de l'organisation n'apparaît pas toujours clairement.

29. Le programme est géographiquement peu ciblé : La résolution 36 C/69 a décidé que la priorité pour le Programme de participation serait accordée aux propositions soumises par les pays les moins avancés (PMA), les pays en développement, les pays en situation de post conflit et de post-catastrophe (PCPD), les petits Etats insulaires en développement (PEID), les pays en transition et les pays à revenu intermédiaire (PRI). Dans la résolution précédente (35 C/Résolution 67) les PEID, PCPD et PRI n'étaient pas couverts par la stratégie prioritaire.

30. Ce sont ainsi, sur l'ensemble des Etats membres et Membres associés de l'UNESCO, 168 pays (sur 203), soit 83% des bénéficiaires potentiels, qui deviennent prioritaires pour l'attribution des crédits du Programme de participation. La notion de priorité se trouve privée de substance et la stratégie qui en résulte se traduit par une dispersion des financements dans une multitude de pays.

31. Les actions sont multiples, de faibles montants et disparates : Le Programme de participation se présente donc comme une somme de micro-projets, touchant la totalité des secteurs de l'UNESCO. Le montant moyen par dossier est relativement faible (20 000 \$ en 2008-2009 et 22 000 \$ en 2010-2011). Encore est-il juste de signaler à ce propos que ces montants sont parfois comparables à ceux affectés à des activités directement prises en charge localement sur le Programme ordinaire et que ces sommes permettent néanmoins de réaliser des actions significatives dans la plupart des pays bénéficiaires.

32. Selon la dernière résolution (36 C/69), l'assistance financière apportée par l'UNESCO peut servir à financer une gamme limitée de biens et services : services de spécialistes et de consultants, hors dépenses de personnel et soutien administratif ; bourses de perfectionnement et d'études ; publications, périodiques et documentation ; matériel (autre que véhicules) ; conférences, réunions, séminaires et cours de formation. La distribution des affectations des aides sur la période passée en revue est la suivante :

Tableau n°1 : Evolution de la répartition des aides (en pourcentage)

	2008-2009	2010-2011	2012-2013
Conférences et meetings	23,1 %	22,3 %	26,0 %
Séminaires	19,4 %	23,0 %	27,0 %
Equipement et fournitures	25,2 %	22,3 %	16,3 %
Bourses	5,0 %	3,8 %	3,8 %
Consultants	14,9 %	15,3 %	16,7 %
Publications, traductions et reprographies	12,4 %	13,3 %	10,2 %

Source : Données ERI retraitées par l'auditeur

Nota : les données de la colonne 2012-2013 correspondent aux seules requêtes relatives au biennium approuvées à la date du rapport

33. En dépit de la scission, opérée au sein de la division ERI, entre le Programme de participation et la section des bourses, une part encore significative des projets approuvés sert à l'octroi de bourses ou autres actions assimilées. La part des dépenses en équipement et fournitures a sensiblement diminué à partir de 2012, en particulier à la suite d'une initiative de la division ERI tendant à mieux contrôler l'acceptation des demandes d'équipement au profit des Commissions nationales. Cette décision serait controversée et encore soumise à l'arbitrage de la directrice générale. La question reste toutefois d'importance ; elle est examinée plus avant dans le rapport.

34. La répartition des projets approuvés par secteur montre une domination large des thèmes liés à l'éducation et une surreprésentation relative des projets culturels (les proportions respectives des deux secteurs Education et Culture fléchissent légèrement au cours du dernier biennium mais la tendance demeure la même).

Tableau n°2 : Requêtes approuvées par secteurs (hors ONG)

	2008-2009				2010-2011			
	Nb projets	Montant approuvé ProgPart (M\$)	% ProgPart	Part du secteur dans le Programme régulier (Titre II A)	Nb projets	Montant approuvé ProgPart (M\$)	% ProgPart	Part du secteur dans le Programme régulier (Titre II A)
Education	258	5,133	31,49%	39,1%	277	6,203	38,1%	40,3%
Science	136	2,668	16,37%	20,4%	106	2,369	14,6%	20,1%
Sciences humaines et sociales	61	1,261	7,70%	10,5%	59	1,252	7,7%	10,1%
Culture	191	3,822	23,45%	18,5%	149	3,331	20,5%	18,3%
Communication	98	2,003	12,29%	11,5%	89	1,910	11,7%	11,3%
S/Total	744	14,887			680	15,065		
Autres actions								
Egalité des genres	8	0,176	1,1%		3	0,065	0,4%	
DPI	1	0,015	0,1%		1	0,020	0,1%	
ERC/RPO/PTS	7	0,138	0,8%		-	-	-	
ERI/NCS/NAC	62	0,892	5,5%		56	0,855	5,3%	
ED (IIFE)	8	0,188	1,2%		11	0,265	1,6%	
S/Total	86	1,410			71	1,205		
TOTAL ProgPart	830	16,297			751	16,270		

Source : Données ERI et rapports à la Conférence générale, retraitées par l'auditeur externe

35. En définitive, malgré la surreprésentation des programmes culturels le Programme de participation s'accorde plus ou moins, sectoriellement, aux grandes affectations de moyens adoptées pour le programme ordinaire.

36. L'appétence particulière pour les programmes culturels pourrait toutefois caractériser les priorités propres des demandeurs puisque celles-ci doivent aussi être prises en compte lors de l'affectation des moyens du programme. Toutefois, associée à cette distribution sectorielle des efforts, une tendance pourrait inquiéter : celle qui voit la part des conférences et séminaires grandir significativement au fil des années ; elle représentait 42 % des dépenses des projets du

programme en 2008-2009, et c'est maintenant 53 % des budgets approuvés en 2012 qui y sont affectés. D'autant plus que les revues effectuées sur le terrain ont montré que ces activités étaient de celles qui présentaient souvent le plus de lacunes, voire d'incertitudes, quant à la correcte justification des dépenses engagées.

3.2 La gestion du programme par le Secrétariat

3.2.1 *La gestion des objectifs du programme*

37. Le respect des objectifs globaux de l'Organisation : Les résolutions des 35^{ème} et 36^{ème} Conférences générales invitent les bénéficiaires potentiels à présenter des demandes s'inscrivant dans le cadre des objectifs généraux de l'Unesco et de ses priorités. L'examen des demandes soumises au comité intersectoriel montre cependant une longue liste particulièrement décousue dans ses thèmes et ses objectifs, assortie des arguments les plus variés pour justifier le respect des critères imposés, notamment en terme stratégiques et de priorités.

38. La procédure adoptée pour l'examen de chaque dossier devrait, en principe, assurer le contrôle efficace du respect de ces priorités : elle est pourtant, en pratique, d'application variable selon les secteurs chargés de l'évaluation des dossiers. Parce que tous les secteurs n'ont pas la même appréciation générale du programme et de son utilité : tel secteur aura une indulgence générale sur les dossiers présentés car il considère, par principe, que les financements alloués peuvent avoir une grande efficacité sur le terrain ; tel autre juge au contraire que la plupart des projets sont si éloignés de ses priorités, que le travail d'évaluation généré est difficilement acceptable.

39. Dans le même esprit que celui qui voyait un nombre si considérable de pays dotés d'une priorité que cette notion se trouvait en partie vidée de son sens, la priorité accordée début 2012 (par la directive de la Directrice générale) à la présentation et à l'examen des projets des potentiels bénéficiaires de la zone Afrique a certainement manqué d'effectivité dès lors qu'aucune limitation réelle et pratique n'a été imposée aux autres demandes. Ces dernières, en nombre aussi importants que les années précédentes, ont ensuite été examinées avec un calendrier décalé, fragilisant ainsi le déroulé normal des projets dans les délais imposés par le Programme, et imposant une pression plus grande sur la chronologie de fourniture des comptes-rendus et évaluation finaux.

40. On doit s'interroger alors sur la qualité de la contribution des secteurs et services du siège : tous considèrent la charge de travail induite par le traitement des dossiers du Programme de participation, comme d'un rapport coût/efficacité faible. La multiplication des avis à fournir pour éclairer le processus de décision sur des projets de faible montant (avis systématique sur les achats d'équipement informatique quel que soit la nature et le coût du matériel demandé, avis sur les projets de publications, avis sur les rapports financiers finaux, ...) pèse sur l'adhésion des acteurs internes de l'Organisation au Programme. D'autant plus que leur place dans le dispositif d'évaluation et la procédure de sélection n'est pas clairement énoncée dans les textes internes ; dans une situation de contrainte pesant sur les moyens, notamment humains, le repli des secteurs et services du siège sur « leurs propres priorités et leurs propres contraintes » fait courir au Programme le risque d'être géré de façon secondaire, voire négligente.

41. Le respect des priorités géographiques : Les priorités géographiques du programme sont très larges, comme l'indiquent les résolutions qui les ont fixées ces deux derniers biennium. Ces objectifs sont globalement atteints, en termes quantitatifs, grâce aux actions menées par le Secrétariat et aux outils dont il s'est doté. Plusieurs moyens ont été utilisés, à l'efficacité néanmoins inégale.

Tableau n°3 : Evolution des priorités géographiques

	2008-2009			2010-2011		
	Requêtes	Montant approuvé (\$) et part du programme total ⁽¹⁾		Requêtes	Montant approuvé (\$) et part du programme total ⁽¹⁾	
Afrique	275	5 373 090	28,5 %	277	5 990 155	32,4 %
Pays les moins avancés	288	5 596 256	29,7 %	290	6 194 605	33,5 %
Pays insulaires en développement ⁽²⁾	-	-	-	148	3 155 275	17,1 %
Total	563 (68 % du total)	10 969 346	58,2 %	715 (95 % du total)	15 340 035	83 %

Source : Données ERI retraitées par l'auditeur externe

⁽¹⁾ Les pourcentages sont calculés sur l'intégralité du programme, fonctionnement et financements ONG compris

⁽²⁾ Les PEID n'étaient pas inscrits au rang des priorités dans la résolution pour le biennium 2008-2009

42. Le premier de ces instruments et le principal outil de gestion, est la mise en place, à usage interne du Secrétariat, de plafonds indicatifs de financement des projets par catégories de pays : pour le biennium en cours, 100 000 \$ pour les PMA et 65 000 \$ pour les PEID. Sauf incident de gestion, tel le blocage d'un pays pour non-respect de ses obligations redditionnelles, ces plafonds permettent d'épuiser la totalité de l'enveloppe du programme. Les auditeurs ont pu constater que cette règle interne était globalement respectée.

43. Ces plafonds ont l'avantage de clarifier et fluidifier la gestion interne des demandes de financement, de répartir les crédits disponibles entre les pays et de faciliter le respect de la cible budgétaire. Ils présentent toutefois l'inconvénient de ne pas être notifiés aux Etats membres, en dépit de leur importance. Ils peuvent par ailleurs générer des effets pervers, en amoindrissant la sélectivité des demandes tant que leur total demeure inférieur au plafond, ou en adaptant le montant de certaines demandes, moins sur la base d'une reconfiguration objective de l'aide jugée légitime mais pour seulement ne pas dépasser le plafond global du pays concerné. Ils établissent enfin une égalité entre Etats membres qui n'est que façade car elle favorise, en réalité, les pays les moins peuplés, qui reçoivent le même niveau d'aide que d'autres qui ont une population dix ou cent fois plus importante. Or, sur ce dernier point, si le critère du PIB/habitant est jugé pertinent pour l'attribution des aides, celui de la population totale ne devrait pas être écarté.

44. On notera que, comme indiqué précédemment, le Secrétariat a décidé, pour le biennium en cours, d'examiner en priorité les demandes présentées pour l'Afrique. Les premières réunions des comités intersectoriels ont ainsi porté exclusivement ou en majorité sur les demandes provenant de ce continent. Cette préséance temporelle explique que la proportion de dossiers africains ait considérablement augmenté pour la première année de l'exercice budgétaire. Elle donne un avantage à ces projets, qui disposeront de plus de temps pour leur réalisation. Elle ne signifie toutefois pas que la proportion de dossiers africains approuvés augmentera *in fine*, puisque la répartition budgétaire des fonds dépend d'abord des plafonds.

45. Le Secrétariat a souhaité, par ailleurs, accentuer la priorisation géographique en appelant depuis plusieurs années les pays ayant un PIB/habitant supérieur à 10 000 \$ à ne pas présenter de demandes de financement. En temps de crise budgétaire, l'initiative est d'autant plus pertinente que le programme se trouve largement amputé en 2012-2013 du fait des impasses budgétaires pesant sur l'Organisation. Elle présente une autre vertu qui est de permettre de desserrer partiellement la contrainte de l'optimisation multicritères des affectations de crédits en réduisant le nombre de demandeurs. Cette initiative a eu des résultats puisqu'un grand nombre de pays développés n'ont pas déposé de demandes de financement. Toutefois les dossiers émanant de 25 pays à fort PIB ont été reçus et retenus dès le début du biennium. Ainsi des dossiers des pays du groupe Europe 2, pays dont le PIB reste élevé, ou, et de façon plus typique, celui de certains pays insulaires à fort PIB/habitant : invités à prendre leur part de la contrainte

budgétaire pesant sur le programme plusieurs PIED ont néanmoins argué de la priorité géographique posée par la résolution pour présenter des demandes.

Tableau n°4 : 25 pays dont le PIB est supérieur à 10 000 \$/hab. ayant présenté des demandes de financement au titre du Programme de participation (ordre décroissant du PIB)

Pays	Dernier PIB connu (\$)	Nb de demandes présentées pour 2012-2013	Montant total demandé (\$)
Qatar	92 501 \$	2	51 000 \$
Autriche	49 707 \$	1	35 000 \$
Andorre	44 952 \$	3	103 704 \$
Brunei Darussalam	31 008 \$	7	257 565 \$
Chypre	30 670 \$	6	146 000 \$
Grèce	26 427 \$	3	96 452 \$
Oman	25 221 \$	9	187 284 \$
Malte	21 209 \$	2	38 400 \$
République tchèque	20 407 \$	4	75 399 \$
Bahreïn	18 184 \$	3	57 700 \$
République slovaque	17 646 \$	1	25 710 \$
Trinité-et-Tobago	16 699 \$	8	207 775 \$
Libye	15 150 \$	8	202 000 \$
Croatie	14 488 \$	10	260 247 \$
Chili	14 394 \$	9	228 667 \$
Hongrie	14 044 \$	1	24 000 \$
Uruguay	13 866 \$	10	187 530 \$
Pologne	13 463 \$	1	35 000 \$
Saint-Kitts-et-Nevis	13 364 \$	10	252 859 \$
Lettonie	12 726 \$	4	67 000 \$
Kazakhstan	11 245 \$	6	128 695 \$
Gabon	11 114 \$	10	203 500 \$
Argentine	10 941 \$	10	252 501 \$
Mexique	10 064 \$	9	233 943 \$
Total		137	3 357 931 \$

Source : UNESCO

46. Le critère du seuil de PIB/habitant est un critère efficient en soi. Il est cohérent avec l'esprit du programme qui est d'apporter une aide complémentaire aux pays les moins aptes à développer certaines actions avec leurs seuls moyens, et non pas systématiquement à tous. Il est opérant, s'il n'est pas sujet à trop d'exceptions, pour réduire la difficulté de l'arbitrage de moyens comptés. Il devrait toutefois être endossé par la Conférence générale : pour l'heure, émanant de la directrice générale, il reste seulement un critère incitatif.

47. Si l'Organisation veut faire mieux respecter les priorités géographiques qu'elle se fixe, il conviendrait d'envisager de ne pas plafonner le montant total des aides pour les pays prioritaires, ou d'établir des plafonds différenciés. Certes cela conduirait à tarir intégralement les financements pour les pays non prioritaires, notamment en Europe et, si ce critère était confirmé par la Conférence générale, éliminerait du Programme de participation tout pays disposant d'un PIB/habitant supérieur à 10 000 \$ (ou autre seuil à déterminer).

48. Par ailleurs, l'optimisation du coût, financier et humain, de l'intervention des secteurs de programme et des services du siège au bénéfice de la procédure de sélection des projets invite à ne plus recevoir les demandes émanant de pays « bloqués » pour non-respect de leurs obligations redditionnelles. Ces demandes, assurées, même lorsqu'elles sont approuvées, de ne pas être suivies du versement du financement dans un délai proche et compatible avec les exigences du programme (exécution des projets dans les limites du biennium), alourdissent inutilement la tâche du Secrétariat. Il serait également pertinent de codifier le fait que les pays non prioritaires ne peuvent bénéficier du programme qu'à mesure qu'il existerait des disponibilités budgétaires après que les pays prioritaires, plafonnés, ont été servis.

Recommandation n° 1 : L'Organisation ne devrait avoir recours à des « plafonds de financement par pays » que pour optimiser le volume des demandes présentées par les bénéficiaires potentiels ; pour permettre de donner une effectivité aux priorités affichées, aussi bien par la Conférence générale que par le Secrétariat, ces plafonds devraient toutefois être arrêtés de façon plus différenciée entre les groupes bénéficiaires (et notamment s'appliquer aussi aux priorités géographiques) et être communiqués aux Etats-membres afin de cantonner leurs demandes.

Recommandation n° 2 : Le Programme de participation étant un outil d'assistance aux Etats et non de redistribution, un critère d'éligibilité, comparable à celui du « seuil de PIB/habitant » adopté par le Secrétariat en 2006 et assurant une corrélation des financements avec la capacité matérielle et/ou économique des bénéficiaires, devrait être fixé : pour éviter d'en faire seulement un critère secondaire ou incitatif ce critère devrait être codifié par une résolution de la Conférence générale.

Recommandation n° 3 : Sauf exceptions incontestablement justifiées (troubles politiques, catastrophes naturelles, ...), les pays n'ayant pas satisfait à leurs obligations redditionnelles pour les projets des bienniums antérieurs devraient être exclus de la capacité à présenter des demandes au titre du biennium en cours ; cette inéligibilité pourrait être reconsidérée dès que ces obligations seraient remplies, y compris avant la fin du processus d'attribution au titre du biennium en cours (en particulier pour un éventuel deuxième d'appel à proposition pour des projets courts - si cette nouvelle approche était retenue).

49. *L'objectif spécifique de l'égalité entre les sexes* : La proportion de projets financés touchant l'égalité des sexes est en augmentation au cours des deux derniers bienniums mais elle reste encore à un niveau modeste (7 % des crédits du programme).

Tableau n°5 : Evolution des projets touchant l'égalité entre les sexes

2008-2009		2010-2011	
Nombre de requêtes	Montant approuvé (\$)	Nombre de requêtes	Montant approuvé (\$)
50	990 500	66	1 347 270

Source : UNESCO, rapport au Conseil exécutif sur l'exécution du Programme de participation

50. On relève que les projets concernant les femmes et l'égalité des sexes sont, en dépit des exhortations du Secrétariat (ERI), le plus souvent placés en queue de liste par les pays demandeurs (7^{ème}, 8^{ème} position ou plus). La qualité des dossiers présentés n'est pas en cause, mais l'ordre de priorité fixé par les Commissions nationales étant inchangeable, il est rare que les projets ainsi classés puissent être sélectionnés et partant que l'objectif que s'est fixé l'UNESCO y trouve son compte.

51. Aucune règle formelle, aucun outil ne permet aujourd'hui de servir sérieusement cet objectif si les pays demandeurs ne font pas eux-mêmes l'effort d'y souscrire de bonne foi à travers leurs listes de projets. L'instauration d'une règle contraignante, par exemple sous forme d'obligation à classer dans les cinq premiers projets un projet inscrit dans cet objectif stratégique, permettrait de

donner à ce type de projets, au sein du Programme de participation, un poids conforme aux intentions de l'Organisation.

Recommandation n° 4 : Constatant que certaines priorités thématiques restent parfois lettre morte dès lors qu'elles ne sont pas utilement servies par le modèle de sélection des projets, il est recommandé, en particulier, pour rendre effective la priorité « égalité des sexes », d'imposer aux bénéficiaires potentiels de placer au moins un projet relevant de cette thématique dans la première moitié de leur liste de demandes.

52. *Le soutien aux Commissions nationales* : les constats faits par l'auditeur externe invitent à s'interroger sur le fait de savoir si le soutien aux Commissions nationales ne serait pas, ou ne serait pas devenu, un objectif implicite supplémentaire du Programme.

53. Alors que les objectifs et les priorités inscrits dans les résolutions de la Conférence générale restent larges et peu précis, on observe au contraire que le programme procure avec une grande netteté un rôle privilégié et un soutien constant aux Commissions nationales, organes essentiels, maître d'œuvre centraux, de la mise en œuvre du Programme de participation.

54. Le soutien aux Commissions nationales, conforme aux engagements de l'Organisation à leur égard et aux dispositions de la Charte, prend des formes diverses : programmes de formation, consultations, séminaires de secrétaires généraux, ... La question se pose toutefois de savoir dans quelle mesure la Programme de participation n'est pas un outil de soutien matériel à ces structures, sans que cela ne figure expressément dans la liste des objectifs posés par les résolutions ni même qu'une lecture interprétative ouverte de la Charte puisse y répondre (cf. 2.1. §12).

55. Le problème prend une acuité toute particulière lorsqu'il s'agit non pas seulement de conforter indirectement les Commissions nationales en leur donnant un rôle concret dans l'action de l'Organisation, et en particulier dans la réalisation des projets du Programme, mais d'augmenter directement leurs moyens d'action. Les demandes, au titre du Programme de participation, relatives au fonctionnement propre des commissions (anniversaires, déplacements, sauvegarde des archives, publications diverses) sont nombreuses. Les requêtes tendant au financement d'équipements sont très fréquentes, souvent pour des matériels informatiques de toutes natures, mais parfois pour des matériels moins directement liés à la stratégie de l'UNESCO (un four à micro-ondes ou des équipements de climatisation). On relève aussi, fréquemment, que certaines actions incluent la participation active et rémunérée de fonctionnaires de ministères ou des Commissions nationales auxquels sont versés, sur le compte des projets, des compléments de rémunération dont la légalité et le montant restent problématiques : les conditions ambiguës dans lesquelles ces sommes sont versées permettent de circonvenir les dispositions du règlement du programme qui interdisent l'utilisation des fonds pour la rémunération de personnels.

56. L'ampleur prise par le phénomène a conduit les responsables de la procédure du siège à solliciter récemment l'avis de la directrice générale sur les conditions dans lesquelles ces actions, mais également le recours aux consultants, ainsi que la publication de périodiques ou de documents plus importants, pourraient à l'avenir être prises en charge par le programme. Sans attendre sa réponse, les évaluations sectorielles, confortées par les propositions du comité intersectoriel, ont conduit à suspendre une cinquantaine de dossiers pour le biennium en cours et, pour de nombreuses demandes, à réduire significativement les budgets alloués aux dépenses de consultants, publications ou déplacement (on notera que ces mêmes catégories de dépenses ont été mise également sous contrôle strict pour l'exécution du Programme ordinaire de l'Organisation). Toutefois, l'interprétation restrictive des règles d'emploi des fonds du Programme de participation n'a été formulée que de façon vague et subjective ; aucune directive claire n'ayant été explicitement portée à la connaissance des Commissions nationales celles-ci ont dû,

dans certains cas, et dans les pays les plus pauvres, faire face à des difficultés inattendues, créant de surcroît une rupture d'égalité entre les pays.

57. Un travail d'étalonnage – sur un modèle analogue à celui employé pour déterminer les indemnités journalière de subsistance (DSA⁵) – des montants forfaitaires acceptables, différenciés selon les régions, pour diverses catégories d'équipement, ou pour les dépenses de réception ou d'hospitalité, de publication voire d'autres types de dépenses sensibles, permettrait d'optimiser le travail des évaluateurs des projets ou des compte-rendu, et assiérait leurs avis sur des bases plus objectives. Dans tous les cas les pays bénéficiaires potentiels devraient recevoir une information précise, claire et préalable sur les conditions dans lesquelles leurs projets sont ou seront évalués.

Recommandation n° 5 : La question de la pertinence du soutien du Programme de participation au fonctionnement matériel des Commissions nationales doit être posée à la Conférence générale et clarifiée sans ambiguïté. A cette fin, afin d'éliminer les conflits d'intérêts locaux et compte tenu de la difficulté à tracer une frontière franche et contrôlable, il est fortement recommandé d'exclure du financement par le Programme tous projets ou toutes dépenses de soutien matériel direct au fonctionnement des Commissions nationales. Le soutien que l'Organisation entend légitimement apporter aux Commissions nationales, dans le cadre de la Charte des Commissions nationales, devrait être inscrit et géré, de façon transparente, au Programme ordinaire (budget ERI).

3.2.2 La maîtrise de la qualité des dossiers

58. Au-delà de l'atteinte des objectifs stratégiques affichés par l'UNESCO, il est important de se demander si les dossiers finalement retenus sont intéressants, s'ils ont un impact réel, un lien étroit avec l'action de l'organisation et si les actions mises en œuvre au titre de ce programme ont bien la capacité à atteindre le but affiché. Pour cela, il faut que tous les stades de la procédure (préparation des dossiers dans les Commissions nationales, évaluation par les experts de l'UNESCO, choix des dossiers retenus discuté au comité intersectoriel, décision prise par la directrice générale) concourent à ces objectifs.

59. Le rôle des Commissions nationales dans la préparation des dossiers : Les dossiers présentés à l'UNESCO⁶ par les Commissions nationales présentent de nombreuses faiblesses, tant sur la forme que sur le fond. On ne s'arrêterait pas à la qualité formelle des dossiers (emploi du formulaire approprié, lisibilité des signatures, nom et qualité des représentants habilités à présenter les dossiers, ...) si, en raison des multiples allers-retours que leur mise au point entraîne dans certains cas, elle n'avait pour effet de retarder le traitement des demandes et donc des décisions d'attribution. Or, une décision tardive d'attribution, retarde le versement des fonds et réduit encore le délai disponible pour exécuter le programme : il a été constaté que ceci pesait souvent sur la qualité des projets notamment lorsque des projets devant être réalisés à une date déterminée (colloque, conférence, séminaire, formation par exemple) et qui ne peuvent l'être en raison de ces retards sont soit décalés dans des conditions dégradées, soit « remplacés » à l'initiative locale des Commissions et se trouvent en définitive n'avoir que peu à voir avec le projet que l'UNESCO avait l'intention initiale d'aider.

60. Les faiblesses de fond tiennent la plupart du temps au lien insuffisant entre les actions proposées et les priorités concrètes de l'organisation, à la description insuffisante du projet, à l'impossibilité d'établir la capacité de l'action envisagée à produire un impact significatif, à l'intérêt pour l'UNESCO de financer directement le fonctionnement des Commissions nationales

⁵ *Daily Subsistence Allowance*

⁶ Tous les comités intersectoriels de 2012 jusqu'à début septembre ont été examinés.

demandeuses. Des initiatives ont été prises par la division ERI pour aider les demandeurs à améliorer la qualité globale de leurs dossiers, y compris en améliorant le lien des projets soumis avec les priorités de l'organisation. La problématique du soutien matériel au fonctionnement des Commissions nationales étant mise de côté, d'autres améliorations pourraient être envisagées.

61. Si un « Guide du Programme de participation », rassemblant les principaux textes régissant le programme, des modèles de demande, de lettre d'appui et de rapport financier, est distribué auprès des Etats membres, les formulaires-types actualisés ne sont pas disponibles sur le site de l'Organisation et il reste impossible de les remplir (par cases chargeables) et les renvoyer en ligne. Une amélioration en ce sens est à étudier : elle exigera sans aucun doute que soit prise en compte la problématique de l'authentification des transmissions dématérialisées, mais elle doit permettre d'évacuer tous les problèmes de conformité formelle et aura pour avantage de guider les demandeurs dans la rédaction substantielle de leurs demandes.

62. Le travail des Commissions nationales : Dans le but d'aider les Etats membres à concevoir leurs projets et à rédiger leurs demandes, l'UNESCO a annexé cette année à la directive du siège une liste de trente points à prendre en compte. Cette liste de vérification souligne la nécessité d'inscrire les projets dans les priorités de l'Organisation, de contribuer à sa visibilité, d'éviter les conflits d'intérêt. Elle précise les informations qu'il est nécessaire d'apporter (lieu d'exécution, description minimale, participation attendue, autres financements) ; elle indique les exigences de forme pesant sur les documents envoyés (formulaire de référence, titre du signataire, etc.) ; elle formule des recommandations sur le type de dépenses à favoriser (par exemple : location plutôt qu'acquisition de matériel lorsqu'il s'agit d'une manifestation ponctuelle).

63. Ces préconisations, qui résultent d'une interprétation à portée opérationnelle des dispositions de la résolution de base du Programme de participation mais également d'exigences propres de la direction générale, doivent permettre d'améliorer la qualité des dossiers, tout en fournissant une base d'appréciation plus précise et harmonisée aux évaluateurs. Elles constituent une avancée significative dans la conduite de ce programme. Il est néanmoins regrettable qu'elles n'aient été formulées que le 13 janvier 2012, alors que la date limite de dépôt des dossiers pour le biennium en cours était proche d'être atteinte : la plupart des pays « habitués » du programme avaient déjà préparé leurs dossiers depuis plusieurs mois, et parfois dans les conditions de forme et de fond critiquées plus haut.

Recommandation n° 6 : Afin de faciliter le travail de traitement des procédures et la qualité de la présentation des dossiers par les Commissions nationales, il est vivement recommandé de développer un outil interactif d'aide à la préparation, la présentation et la soumission des demandes de financement au Programme de participation. Cet outil, disponible et mis à jour en permanence, doit inclure toutes les directives formelles et conseils informels permettant aux Commissions nationales d'assurer dès le stade initial un certain niveau de qualité dans les demandes.

64. Le rôle des bureaux de terrain : Les revues effectuées sur place ont montré une implication très contingente des bureaux de terrain dans la préparation et la mise en œuvre du Programme de participation (seul le secteur communication et information (CI) associe systématiquement les bureaux de terrain aux évaluations amont). La plupart des bureaux ne sont informés qu'indirectement, par l'enregistrement – récent – des projets dans le logiciel SISTER, des demandes présentées et des projets acceptés dans les pays relevant de leur compétence géographique. Si certains le regrettent et accueillent avec intérêt la perspective d'être plus officiellement impliqués, *a minima* par un échange d'informations plus actif, d'autres, au contraire, refusent catégoriquement l'idée d'être partie prenante à ce programme.

65. Les arguments les plus couramment opposés à la contribution des bureaux de terrain sont d'une part le manque de temps et de moyens pour gérer ou contribuer à la gestion de ce

programme, d'autre part le caractère trop « politique », au mieux « anecdotique », des projets, pas assez en phase avec les préoccupations et les actions stratégiques conduites localement aussi bien sur le Programme ordinaire que sur fonds extrabudgétaires. Ils trahissent plus profondément un désir de ne pas être impliqués dans un Programme où, du fait de leur proximité, voire leur connivence, de travail avec les Commissions nationales, les bureaux pourraient être confrontés à des conflits d'intérêt qu'ils ne veulent pas affronter.

66. L'argument du manque de ressources est difficilement recevable compte-tenu du volume relativement faible des projets conduits dans chaque ressort géographique, y compris pour les bureaux multi-pays, et du fait que les Commissions nationales restent les maîtres d'œuvre des projets, rôle le plus consommateur de ressources. Quant à l'argument du caractère anecdotique des projets il devrait être contrebattu à l'avenir par le travail engagé par le siège pour redonner au Programme de participation la cohérence stratégique et la solidité substantielle qui lui a peut-être fait défaut dans le passé. L'argument avancé selon lequel les bureaux de terrain ne devraient pas être chargés de responsabilités dans des domaines qui ne sont pas directement liés à la mise en œuvre du Programme n'est pas non plus recevable : reposant sur l'hypothèse que le Programme de participation reste indépendant, voire marginal, par rapport au Programme ordinaire, il est en contradiction avec le principe stratégique de complémentarité cohérente, le même principe qui avait conduit à la réforme des financements extrabudgétaires par l'instauration du Programme additionnel complémentaire.

67. Au contraire, l'expérience des structures de terrain, leur connaissance de l'action de l'Organisation comme des conditions locales, font d'elles un interlocuteur et un conseil de premier choix pour les Commissions nationales aussi bien pour la préparation de leurs dossiers que pour la mise en œuvre des projets. Pour les mêmes raisons, les bureaux de terrain sont les experts les mieux désignés pour contribuer à la sélection des dossiers en amont, pour le contrôle des rapports financiers et d'évaluation en fin de projet. La question du conflit d'intérêt n'est pas pertinente ; ou si elle devait l'être, elle le serait aussi pour la conduite de certaines activités du Programme ordinaire. Or cette question ne s'est jamais posée, l'Organisation faisant justement confiance à ses représentants sur place pour établir un juste et efficace équilibre entre les intérêts stratégiques des pays où ils sont placés et ceux de l'Organisation toute entière.

68. L'argument parfois opposé selon lequel les bureaux de terrain ne sont pas les mieux placés pour fournir cette expertise de la connaissance du milieu national local et des besoins des pays auprès desquels il représentent l'Organisation, voire qu'il n'est pas souhaitable que les bureaux de terrain soient le siège de cette expertise, est fallacieux et traduit une volonté centralisatrice, tant de l'expertise que de la décision, peu cohérent avec les intentions de la réforme du dispositif hors siège.

69. L'examen des projets sur place a montré clairement que l'évaluation des rapports financiers soumis au siège exigeait, dans pratiquement tous les cas, une connaissance du milieu économique local, des usages administratifs nationaux, voire de la langue, sans lesquels le contrôle des états financiers peut s'avérer impossible. Il en va de même, et avec plus d'acuité encore, pour les rapports d'évaluation, notamment lorsque le caractère tangible, et l'impact attendu, des réalisations supposées produites avec le financement du Programme est substantiel et doit être vérifié. La proximité du terrain, la connaissance des acteurs et experts locaux est alors irremplaçable : elle manque souvent aux évaluateurs du siège ; elle est (ou devrait) être disponible dans les bureaux.

70. La formation des acteurs des Commissions nationales : Les secrétaires généraux des Commissions nationales sont invités tous les deux ans à Paris pour des séminaires portant sur les questions les intéressant, mais les sujets abordés sont variés et le Programme de participation y tient une place secondaire. Au reste, les personnes chargées, dans la pratique, de gérer les procédures du programme, occupent souvent dans ces commissions des postes plus subalternes. Ce sont donc moins les secrétaires généraux qu'il faut former sur le Programme que

leurs collaborateurs directement chargés de ces dossiers. Des actions de formation classiques, réunissant les agents en un lieu unique, de façon régulière, seraient sans doute exagérément coûteuses. Des alternatives sont possibles. La première pourrait encore faire appel aux bureaux locaux : on ne saurait exclure *a priori* qu'ils contribuent à la formation continue des personnels des Commissions nationales en organisant au moins une fois par an une session de formation au programme pour les agents des Commissions de leur ressort géographique. La seconde suggère que, en complément des initiatives qui seraient prise pour assurer la dématérialisation des procédures via un site internet dédié au Programme, soit mis à l'étude un didacticiel simple de gestion des dossiers/projets du Programme de participation. Cet outil permettrait autant que possible de contrer les effets négatifs liés à la rotation des personnels des Commissions nationales.

Recommandation n° 7 : Il est recommandé de réviser profondément la politique et les outils de formation des agents opérationnels des Commissions nationales appelés, à titre principal, à contribuer aux procédures du Programme de participation ; ceci doit passer au minimum par un ciblage plus strict et utile des agents à former et par l'utilisation des moyens les plus économiques et les plus efficaces (intervention des bureaux de terrain, création d'un didacticiel).

71. Procédures et méthodes d'évaluation des dossiers : Le lien des projets présentés au financement par le Programme avec les priorités de l'Organisation, expressément inscrite dans les résolutions de la Conférence générale, est un point essentiel de l'évaluation des demandes. La procédure (formulaire) prévoit que soit clairement mentionnée pour chaque projet, la référence au programme ordinaire (selon le cadre du C/5) auquel l'action proposée se rapporte. L'examen des avis exprimés par les secteurs montre que ce sujet concentre la plus grande part de l'attention des évaluateurs.

72. Le champ très vaste couvert par les interventions de l'UNESCO, la multiplicité des priorités décrites dans le cadre du C/5 (près de 600), leur formulation souvent large peuvent toutefois conduire à des interprétations divergentes. Si par exemple le secteur culture se montre de plus en plus exigeant dans ses évaluations, s'efforçant de ne retenir que les projets qui correspondent au cœur de cible de son activité sans interprétation extensive, d'autres secteurs comme les sciences ou la communication ont une approche plus indulgente. S'agissant de l'appréciation des projets eux-mêmes, certains évaluateurs ont mis au point des outils d'analyse. Ainsi, dans le secteur de l'éducation, un expert a-t-il élaboré une grille de points d'attention permettant non seulement d'apprécier la pertinence de la demande au regard du cadre d'action de l'UNESCO, mais aussi de juger sa solidité intrinsèque. Le recours par le siège à l'expertise préalable, ou même simplement complémentaire, des bureaux de terrain est inégal : quasiment systématique dans le secteur culture, il est très rare dans le secteur éducation.

73. Le rôle du comité intersectoriel dans la sélection des projets⁷ : Cette instance – dont le statut reste ambigu -, réunie sous la présidence du sous-directeur général de la division ERI, rassemble toutes les unités concernées par le Programme (ERI/PP, secteurs d'expertise et départements en charge des priorités de l'organisation, stratégie, gestion financière, etc.). Les décisions sont collégiales et le consensus est recherché. Les exigences vis-à-vis de la qualité de l'instruction des dossiers et de leur contenu sont strictes, beaucoup plus élevées qu'elles l'étaient encore jusqu'à un passé récent. Une attention particulière est notamment accordée aux (rares) éléments d'expertise provenant des bureaux de terrain, à l'impact attendu des projets, à la recherche de conflits d'intérêt potentiels, aux priorités en matière de dépense, à la régulation

⁷ Les observations faites ici résultent non seulement de l'examen des documents organisant ce comité, de la collecte d'informations (par entretiens) auprès de chaque responsable ERI mais aussi de la participation de l'auditeur externe, en qualité d'observateurs, à l'intégralité de la séance du 5 septembre 2012.

budgétaire par l'application, avec une faible marge de manœuvre, des plafonds évoqués précédemment.

74. A cette rigueur bienvenue des attentes de principe, s'oppose une grande inégalité, selon les secteurs, dans la qualité de la préparation des dossiers et dans la capacité des personnes les représentant à entrer dans une discussion constructive du fait d'un intérêt inégalement partagé des secteurs pour ce programme. Le principal problème reste que des exigences exprimées en séance ne semblent pas toujours avoir donné lieu à une diffusion en amont de règles claires, connues et appliquées de tous. Ainsi de la consultation des bureaux de terrain, de la détection des conflits d'intérêt, de l'appréciation de l'impact de tel ou tel instrument.

75. Bien qu'elle aille dans le bon sens, cette évolution des pratiques reste encore au milieu du gué et a pour conséquences un faible taux de décisions, une proportion significative de dossiers étant renvoyée pour complément d'instruction. A titre d'exemple, la séance du 5 septembre 2012 a examiné plus de 80 dossiers et n'en a approuvé que 34. Depuis le début du biennium en cours, le Programme a ainsi pris un peu de retard, avec un taux d'approbation de moins de 40%. Ceci risque de rendre la gestion de la fin du Programme plus difficile : en éliminant en particulier les projets qui ont besoin de temps pour être mené à bien (puisque la règle est qu'ils soient finalisés avant la fin du biennium) ou, au contraire et pour leur laisser le maximum de temps, en les approuvant trop rapidement au prix d'impasses sur leur qualité.

Tableau n°6 : Taux d'exécution des projets

	Montant	Taux d'exécution
Budget du Programme de participation (corrigé) pour financement des projets 2012-2013	13 167 500 €	
Total approuvé au 5/09/2012	4 706 582 €	35,74 %
Total payé au 5/09/2012	2 154 425 €	16,36%

Source : UNESCO/ERI

76. Outre qu'elle donne une idée fautive de l'exécution réelle et effective du programme, la nouvelle procédure de blocage pour non-respect des obligations redditionnelles induit des effets pervers : en effet, malgré le blocage des demandes ont pu, dans certains cas, être examinées normalement au titre du biennium en cours. Recevant un avis favorable elles n'ont néanmoins pas été mises en paiement avant que le pays concerné ait satisfait à toutes ses obligations antérieures. Une telle exception, aussi limitée soit elle, à la règle du blocage est néfaste car si ce même pays tarde à se mettre en règle avec la procédure pour les projets financés sur le Programme des bienniums antérieurs il peut se trouver à court de temps pour réaliser les actions nouvelles « financées et bloquées » : il n'y aura alors pas d'autre moyen que d'annuler la décision prise. Le taux d'exécution global du programme en sera réduit au détriment des projets présentés par les pays en règle. Comme déjà indiqué une règle absolument stricte doit être adoptée, sans exception possible : l'impossibilité pour un pays de présenter des projets au financement du Programme si, à la date ultime prévue pour la soumission des projets nouveaux, il n'est pas en règle avec l'obligation de rendre des comptes sur les projets financés au titre des bienniums précédents⁸.

77. La décision formelle et la notification aux bénéficiaires : Les décisions prises par le comité intersectoriel doivent être endossées par une décision formelle de la directrice générale puis notifiées aux bénéficiaires (Commission nationales). Cette étape conditionne la mise en paiement éventuelle (sauf blocage) du financement approuvé. Il a été constaté que ces décisions étaient

⁸ La date de présentation des projets (fin février) précédant, la première année du biennium, celle de reddition des comptes sur les projets du biennium précédent (fin avril), il va de soi que cette règle, même ainsi formulée, ne s'appliquera qu'aux projets relatifs au biennium anté-précédent et antérieurs.

signées rapidement et, dans la période récente examinée, sans divergence significative entre les positions du comité et la décision finale. Toutefois, ainsi que les auditeurs ont pu le constater dans les revues effectuées sur le terrain, les réserves ou observations éventuellement faites au cours des délibérations du comité intersectoriel ne sont pas toujours formellement notifiées aux bénéficiaires. Or, certaines de ces observations peuvent être substantielles : il en va ainsi, par exemple, lorsque le comité décide de réduire le montant du financement par rapport à la demande en considération d'estimations trop généreuses (notamment sur les achats d'équipement ou le coût de certains services de publication ou de réunion) ; ou lorsqu'un projet n'est accepté que sous la réserve d'en voir préciser certains contours. Il serait évidemment utile, pour éviter des discussions délicates au moment de la reddition des comptes, que ces observations ou réserves soient également communiquées aux bénéficiaires.

78. Afin de créer un lien direct, opérationnel, entre la délibération experte du comité intersectoriel (y compris ses observations et/ou réserves) et l'exécution du projet sur financement de l'UNESCO, il conviendrait certainement que les décisions d'attribution soient signées par le président du comité par *délégation* de la directrice générale. Il faut, ici, être très clair sur le principe de gouvernance qui sous-tend ce programme : *sauf à entretenir une ambiguïté délétère entre les ambitions programmatiques et stratégiques du Programme de participation et la réalité de son exécution, il est indispensable qu'aucun facteur politique ou d'influence ne vienne troubler la qualité des décisions prises*. Confier la responsabilité de la décision à une instance collégiale décisionnaire et pas seulement consultative, d'une part responsabiliserait les membres de cette instance, et d'autre part permettrait de renforcer l'assurance sur la neutralité des décisions prises sans laisser cette assurance à la merci d'une personnalité ou d'un contexte politique.

Recommandation n° 8 : Il est très fortement recommandé de reconsidérer la gouvernance du processus d'attribution des financements en confiant au sous-directeur général de la division ERI une délégation de pouvoir sur ces décisions ; la qualité, la neutralité et la pertinence de ces décisions devrait être assurée par un fonctionnement collégial du comité intersectoriel auquel chaque secteur et service du siège principalement intéressé (BSP, BFM) devrait être représenté et y tenir, en responsabilité, un rôle expert.

3.2.3 La maîtrise des délais

79. Les délais de gestion des dossiers revêtent une importance particulière dans la mesure où les projets doivent être réalisés pendant la durée du biennium. Une instruction et un paiement rapides accentuent donc les chances de succès d'un projet. Ils en sont même une condition nécessaires lorsque la date de la manifestation prévue ne peut pas être changée (anniversaire, commémoration, par exemple). A l'inverse, un processus de décision lent aboutit à éliminer de fait les actions se déroulant sur une longue période de temps, qui peuvent pourtant être les plus structurantes. Lors des dernières sessions du comité intersectoriel du biennium, le critère de la durée de réalisation peut ainsi l'emporter sur la qualité intrinsèque. Les retards dans les paiements peuvent aboutir à l'annulation *in extremis* d'un événement.

80. Une évaluation de la durée totale de traitement des dossiers pendant l'exercice budgétaire 2010-2011⁹ a été réalisée sur un échantillon aléatoire. Elle montre une durée de traitement totale des dossiers de 296 jours, soit presque un an, avec des variations très importantes entre les dossiers, puisque l'écart-type de l'échantillon s'établit à 133 jours. L'audit du Programme de participation réalisé par IOS en 2008 avait mesuré des durées comprises entre 234 et 354 jours (moyenne : 294 jours), ce qui tendrait à indiquer que la situation ne s'améliore pas réellement. L'évaluation n'est pas possible pour le biennium en cours, mais il n'est pas vraisemblable que ces

⁹ Echantillon de 37 dossiers reçus entre le 1^{er} mars et le 3 mai 2010.

délais soient meilleurs en 2012 du fait d'une part du retard pris par l'instruction des demandes (en septembre 2012, 32 % de l'enveloppe seulement avait été consommé), d'autre part des suspensions de paiements conséquences des retards dans la fourniture des états financiers par les pays bénéficiaires. Une observation plus systématique par les services du siège de la répartition de ce délai entre la phase d'instruction et de décision et celle de paiement devrait permettre de déterminer plus précisément l'origine des retards et d'envisager les mesures correctrices qui pourraient être prises.

Tableau n°7 : Délais moyens de traitement des dossiers du Programme de participation (échantillon 2010-2011 – en nombre de jours)

Nature	Temps total de traitement	de la réception du dossier à la décision de la DG	de la décision de la DG au paiement	du comité intersectoriel à la décision de la DG
Temps moyen ¹⁰	296	227	66	12
Ecart-type ¹¹	133	127	65	6

Source : Auditeur externe de l'UNESCO

81. Le délai d'instruction et de décision : Ce délai représente l'essentiel de ce temps de traitement des dossiers. Il est largement dépendant de la programmation des sessions du comité intersectoriel qui statue sur les demandes après qu'ils aient été instruits. Ces sessions s'étagent entre le mois de mai de la première année du biennium et la moitié de la deuxième année : les dossiers étant tous rassemblés au cours du premier trimestre de la première année du biennium, il en résulte fatalement des temps d'instruction moyen importants.

82. Un autre facteur de délais réside dans le renvoi pour des compléments d'instruction vers les Commissions nationales, dont une partie tient à des problèmes de forme déjà évoqués et qui pourraient être évités. Mais plusieurs causes de retards tiennent à la façon dont le Secrétariat s'est organisé pour instruire les demandes du Programme. Les secteurs, systématiquement saisis par la division ERI/PP pour tous les dossiers, rendent régulièrement leurs évaluations avec beaucoup de retard, ce qui allonge la procédure et complique la planification et la préparation des sessions des comités : l'ordre du jour de ces sessions varie fréquemment jusqu'à la dernière minute. Dès lors que les demandes sont expertisées de façon séquentielle, lorsque plusieurs secteurs ou services doivent fournir une expertise ou une évaluation, le retard de l'un se répercute sur les autres. Lors de l'examen en comité intersectoriel il est donc fréquent que des dossiers soient présentés incomplets ; leur examen est alors naturellement renvoyé à la session suivante.

83. On trouve là encore une raison de soutenir le recours à une expertise (préalable) par les bureaux de terrain, y compris sur les aspects financiers ou logistique des demandes (évaluation, en considération des conditions locales d'achat, des budgets d'équipement demandés, coûts des prestations envisagées, notamment pour les séminaires et conférences, ...), laissant aux secteurs et services du siège la responsabilité de seulement confirmer ou compléter cette évaluation initiale, tâche moins lourde et qui pourrait alors sans difficulté être programmée et finalisée, pour toutes les demandes du biennium, entre mars et juin de la première année de l'exercice.

84. Le délai de paiement : La période de traitement qui suit la réunion du comité intersectoriel dépend uniquement des règles et des pratiques administratives du Secrétariat. Elle est très longue, 66 jours, soit plus de deux mois, et extrêmement dispersée (écart-type de 65 jours) c'est-à-dire non maîtrisée. En fait, la première étape est la signature de la décision d'attribution du

¹⁰ Il s'agit de temps moyen donc les chiffres ne s'additionnent pas sur la ligne.

¹¹ Le chiffre de gauche n'est pas la somme des trois autres : en effet, il ne s'agit de délais successifs que pour les deux premiers ; le troisième est un délai intermédiaire.

financement par la directrice générale. Cette phase n'est pas d'une durée très longue (12 jours), mais elle pourrait certainement être réduite ; elle le serait, quasiment à néant, si le sous-directeur général recevait délégation de signature à cette fin. Quoi qu'il en soit ce délai est assez régulier.

85. C'est après la signature de la décision officielle que les délais administratifs deviennent réellement excessifs (53 jours en moyenne). Dans la mesure où la dispersion de ce délai autour de la moyenne est extrêmement importante les motifs en sont difficiles à cerner et sans doute généralement conjoncturels.

86. L'exemple de la chronologie des opérations ayant suivi la séance du comité du 5 juillet 2012 montre que des améliorations de ce délai sont possibles. Après que la décision officielle a été signée par la Directrice générale seulement sept jours après la réunion du comité (D1), six jours ont été nécessaires pour que les décisions soient transcrites dans le logiciel SISTER et les fonds réservés dans SAP (D2); le bureau de la gestion financière (BFM) a ensuite pris huit jours pour valider les transactions (D3); 20 jours ont encore été nécessaires pour préparer et signer les lettres de notification aux bénéficiaires et déclencher les paiements (D4).

87. Peut-être la période de congés d'été a-t-elle eu une incidence sur la chronologie d'exécution des délibérations de cette session de juillet, mais en réduisant à néant le délai D1, en anticipant les délais D2 et D3 par des enregistrements provisoires à valider selon les décisions du comité, et en établissant de manière automatique les lettres de notification, le délai total de paiement après la séance du comité intersectoriel pourrait être, d'une façon plus systématique, cadré et réduit à moins de 30 jours, augmentant d'autant le temps disponible pour réaliser les projets. Quoi qu'il en soit une notification provisoire pourrait être faite aux Commissions nationales le jour où la décision officielle est signée afin que le « délai de contestation » de cette décision¹² puisse être masqué et ne s'ajoute pas séquentiellement aux autres délais de procédure.

IV. L'efficience

4.1 Les coûts de gestion réels du Programme de participation

88. La question du coût réel du fonctionnement du Programme se pose. Le budget du biennium en cours retient un montant de dépenses de fonctionnement associées au Programme de participation de 1 462¹³ K\$ (1 410 K\$ pour les dépenses de personnel ; 52 K\$ pour les dépenses diverses). Ces chiffres correspondent en réalité aux seules dépenses directes engagées par la division ERI/PP. Ils représentent les salaires et les charges des sept personnes qui composent cette section du siège, ainsi que le budget de fonctionnement qui lui est propre.

89. Une appréhension plus exacte des coûts de gestion du programme devrait pourtant également prendre en compte le temps de travail et le coût de fonctionnement des autres unités engagées dans l'évaluation (les cinq secteurs, les bureaux de terrain, le département Afrique et la division pour l'égalité des sexes), la décision (stratégie, hiérarchie), le paiement et le contrôle (BFM et budget), l'évaluation (secteurs) et l'administration générale du programme.

90. L'Organisation ne disposant pas d'une comptabilité analytique, les données nécessaires à l'évaluation du coût complet réel de gestion du Programme ne sont pas disponibles de façon simple. L'auditeur externe a donc procédé à une estimation de ces montants, fondée sur une enquête détaillée auprès des unités engagées dans cette gestion en vue de déterminer le temps

¹² Les bénéficiaires peuvent contester la décision si elle réduit les montants demandés ou modifie la distribution des allocations par nature de dépenses.

¹³ Total arrondi.

de travail qu'ils y consacrent. Le reste de l'évaluation a été fondée sur l'estimation d'une clef de répartition des coûts d'administration générale. L'ensemble des hypothèses a été fixé de façon minimaliste¹⁴.

91. Il ressort de cette évaluation – minimaliste - que le coût complet de gestion de la procédure serait de l'ordre de 3,4 M\$ pour le biennium, soit un peu plus du double de la somme affichée dans le document 36 C/5, et représenterait environ 29% des sommes distribuées aux bénéficiaires (22 % du coût total corrigé du Programme - projets + frais de gestion -). Ce taux est important, s'agissant d'un processus à valeur ajoutée limitée (instruction, évaluation succincte et paiement de dossiers sans complexité). Il devrait donc être sérieusement et plus régulièrement analysé par le Secrétariat afin d'être communiqué avec les comptes-rendus qu'il adresse aux organes dirigeants. Le coût de gestion du Programme est un élément important des décisions à prendre par la Conférence générale sur ce programme, et en comparaison avec d'autres programmes de l'UNESCO, dans le contexte de contraintes budgétaires que connaît l'Organisation. Ce constat amène en tout état de cause à s'interroger sur l'organisation de la procédure de traitement des dossiers et sur les simplifications et économies qu'il serait possible de réaliser.

4.2 L'organisation de l'examen des dossiers

92. Trois acteurs principaux se partagent l'examen de toutes les demandes présentées : ERI, les secteurs, BFM. A ceux-ci s'ajoutent parfois et ponctuellement des bureaux locaux, BSP¹⁵, MSS¹⁶... La volonté d'impliquer davantage les secteurs pour évaluer le bien-fondé des projets par rapport aux priorités de l'Organisation, et les services de gestion (BFM, MSS) pour évaluer la cohérence et la pertinence des budgets de projet avancés, a multiplié les délais d'examen, les avis divergents. *In fine* elle a accru le risque d'une inégalité de traitement des demandes dès lors qu'aucune grille précise et chiffrée d'appréciation commune n'est mise en œuvre.

93. Les dossiers restent sous forme papier, la dématérialisation n'étant pas arrivée, comme principe de gestion, jusqu'au Programme de participation. Outre la charge économique de ce processus matériel, ceci affecte la gestion du programme de plusieurs handicaps : l'obligation d'envoyer les dossiers par fax (obligation inscrite dans les formulaires), non seulement sature les matériels de réception dès les premiers jours de janvier puisque la plupart des dossiers sont envoyés à la date butoir, mais crée un certain désordre. Les envois faxés sont doublés par un envoi postal justifié par la nécessité de disposer des signatures originales des autorités habilitées à présenter des demandes ; ils sont par ailleurs complétés d'un envoi par internet du dossier scanné. Dans de nombreux cas les Délégations déposent par ailleurs une quatrième copie pour garantir que les dossiers sont bien déposés avant la date butoir. Ces multiples envois obligent les personnels du siège (ERI/PP) d'une part à imprimer de très grandes quantités de papier, d'autre part à saisir manuellement des informations qui pourraient l'être de manière automatique, enfin à rassembler les originaux, les fax, les scans, et à collationner leurs contenus pour s'assurer qu'il n'existe aucune divergence entre eux.

94. Le traitement de ces dossiers, transmis dans le désordre par trois voies et sous trois formes différentes, pour arriver avant la date butoir du mois de janvier, demande ensuite environ deux mois et induit évidemment un important risque d'erreurs. L'absence de connexion des systèmes de gestion SISTER (projets) et SAP (finances) ajoute encore une charge de traitement redondante au processus.

¹⁴ Les résultats de ces travaux, les différentes hypothèses utilisées et les calculs correspondants sont détaillés en annexe.

¹⁵ Bureau de la planification stratégique.

¹⁶ Secteur de la gestion des services de soutien

95. En dépit de cette imposante bureaucratie la question des signatures (c'est-à-dire de l'approbation des diverses étapes de la procédure) continue de poser des problèmes. La collecte des signatures matérialisées sur les dossiers papier, prévue en amont au niveau des Commissions nationales, est une source de difficultés qui pèse sur la qualité des dossiers et sur l'efficacité de la procédure (rejets, délais,...). Faute de directives claires et précises quant à l'identification incontestable des personnes autorisées à approuver les demandes, quant à la présence de cachets authentiques et répertoriés, des dossiers sont rejetés, mis en attente ou acceptés alors même qu'on vérifie parfois *ex post*, au moment de la reddition des comptes, que les demandes n'avaient pas été signées par des personnes habilitées sans ambiguïté (noms et qualités illisibles dans certains cas). Il est certain, sur ce point, que tant que l'Organisation n'aura pas mis au point un système de transmission de dossiers électronique avec authentification des signataires, la remise officielle et exclusive des demandes par les Délégations, contre reçu, constituerait une procédure plus efficace et plus économique.

96. La même faiblesse intrinsèque affecte la délivrance des signatures en interne ; de très nombreuses signatures sont requises à plusieurs niveaux pour faire prospérer un dossier jusqu'au comité intersectoriel, puis jusqu'au versement des fonds. Une fois encore, une procédure dématérialisée avec approbation électronique fluidifierait et accélérerait le processus de traitement. On ne peut que s'étonner par ailleurs qu'au sein de la division ERI seul le sous-directeur général reçoive délégation pour viser certains documents au nom de la Directrice générale, alors que les lettres de notification aux Commissions nationales sont parfois revêtues de la seule signature du chef du bureau ERI/PP bien qu'elles valent convention de financement.

97. Malgré les intentions affichées, les saisines hors du champ prioritaire fixé par la Directrice générale sont extrêmement fréquentes, quelle que soit la zone, le pays, la priorité, le libellé du dossier, l'importance des différents postes du budget demandé, que le pays soit « bloqué ¹⁷ » ... Il s'ensuit une saturation des circuits d'évaluation et de sélection en début d'année qui affecte la qualité du processus, de nombreux dossiers n'étant pas examinés lors des séances du comité intersectoriel par absence d'évaluation, ou cette dernière se faisant « en séance ».

98. L'intervention du département Afrique, chargée de veiller à la mise en œuvre de cette priorité, illustre également la médiocre efficacité du processus d'évaluation/sélection. Saisi pour avis de tous les dossiers du Programme de participation touchant aux pays d'Afrique subsaharienne, il consacre en coût complet chaque année environ 85 000 \$ à cette tâche. La valeur ajoutée apportée par cette saisine reste cependant sujette à interrogation. Sur le fond du dossier, c'est en effet l'évaluateur sectoriel qui possède la compétence la plus appropriée et qui a le contact avec le spécialiste de programme du bureau local concerné. Les avis rendus par le département Afrique sont d'ailleurs, à lire les dossiers, souvent fort succincts.

99. A supposer même qu'une attention plus grande soit portée réellement à ces dossiers par une implication plus grande des experts du département Afrique, les effets pratiques en resteraient limités du fait des principes procéduraux en vigueur : dans tous les cas, comme on l'a déjà fait remarquer, c'est la règle du plafond budgétaire par pays qui s'applique et cette règle ne fait aucune distinction pour l'Afrique.

100. En définitive, une rationalisation de l'examen des dossiers, limitant encore le nombre de demandes possibles, en fonction du statut du pays (prioritaire ou autre), et réduisant l'examen des dossiers à ces seules demandes, la suppression des circuits papier à l'intérieur du Secrétariat et dans les relations avec les Commissions nationales, un rôle accru conféré aux Délégations pour la soumission des dossiers, la simplification du circuit des signatures, ... en somme une série de mesures de bon sens pratique devrait permettre de faire de significatives

¹⁷ Aucun paiement au titre du Programme de participation ne peut être effectué tant que la Commission nationale n'est pas à jour dans la production des états financiers de projets anciens.

économies sur le coût de gestion du Programme et de rendre les processus de sélection/décision plus efficaces.

Recommandation n° 9 : Il est recommandé au Secrétariat de s'attaquer résolument à réduire le coût économique du traitement des dossiers du Programme. Certaines mesures de bon sens doivent être prises telles : limiter (par souci d'efficacité) le nombre de dossiers pouvant être présentés par chaque groupe de pays selon la priorité dont il relève ; supprimer les circuits papier redondants ; confier aux Délégations la responsabilité de la remise des seuls dossiers originaux pour le compte des Commissions nationales, assurant ainsi l'authentification des signatures requises.

4.3 La gestion temporelle du processus décisionnel

101. Suivant en cela les directives de la direction générale éditées début janvier de la première année du biennium, toutes les demandes de financement sont adressées dans les derniers jours du mois de janvier. Les originaux adressés par courrier arrivent de façon étalée sur février et mars de la même année. Cette accumulation ne permet pas l'examen des dossiers dans les délais normaux prévus (15 jours pour les évaluations sectorielles, trois mois pour la décision finale de la direction générale).

102. Dans le même temps, au cours du premier trimestre de la première année du biennium, les rapports financiers et d'évaluation des projets financés sur le biennium précédent sont (normalement) produits au siège. Cette arrivée massive de documents surcharge les services du siège (ERI notamment), qui doivent pourtant néanmoins les instruire afin de s'assurer de leur qualité et décider du possible « blocage » des pays n'ayant pas respecté leurs obligations.

103. Toujours au même moment, la procédure d'évaluation des dossiers du biennium en cours se met en place. Cette séquence extrêmement chargée dans les premiers mois de chaque biennium entraîne un déséquilibre complet de la procédure qui ne peut alors se dérouler réellement sereinement. Or, ceci est d'autant plus inutile que la limitation des dossiers sous le plafond budgétaire fixé par pays ne permet généralement pas l'examen des 10 dossiers adressés en janvier.

104. L'étalement temporel des dossiers et des comptes-rendus, associés à une meilleure organisation informatisée, donnerait plus d'efficacité à un processus moins soumis à la pression du calendrier. Il conviendrait pour cela d'établir deux phases distinctes de gestion et de reddition de comptes, les actions longues étant traitées en début de biennium, et les actions courtes ou ponctuelles (cérémonies, séminaires,...) ainsi que les projets des pays non prioritaires étant renvoyés à une deuxième phase de traitement en fin de première année du biennium. Un tel démembrement du processus de traitement et de gestion des dossiers ne serait, quoi qu'il en soit, pas moins efficace que le processus actuel où les délais et la qualité sont sérieusement compromis par une accumulation des tâches.

Recommandation n° 10 : Sous réserve que soient substantiellement améliorés les délais de prise de décision, de notification et de versement des fonds, et pour éviter un engorgement des services (secteurs y compris) en tout début de biennium lourdement préjudiciable à la qualité des évaluations et des décisions, il est recommandé d'étudier la possibilité, pour application au Programme 2014-2015, de recourir à deux phases d'appel à projet, la première entre janvier et juin de la première année du biennium (projets longs), la seconde entre septembre et novembre de cette même année (projets courts).

V. Contrôles et évaluations

5.1 Rappel des règles

105. Les projets doivent être exécutés avant la fin de l'exercice budgétaire biennal. Les fonds sont alloués à 100 % à l'avance, dès l'approbation du projet. Le contrôle financier est effectué *ex post*, sur la base d'un état financier détaillé des activités exécutées attestant que les fonds ont été utilisés aux fins du projet, qui doit être soumis au plus tard le 30 avril de l'année suivant la fin du biennium. Les pièces justificatives des dépenses doivent être conservées sur place pendant cinq ans après la fin de l'exercice budgétaire et remises à l'UNESCO ou au commissaire aux comptes sur demande écrite. En cas de solde non utilisé, les fonds doivent être remboursés à l'UNESCO.

106. Aucun nouveau financement ne peut être accordé tant que les états financiers n'ont pas été produits et les comptes soldés. En vue d'évaluer les actions réalisées, un rapport d'activité doit être fourni, pour chaque projet, par la Commission nationale bénéficiaire. Le règlement du Programme prévoit également la production d'un rapport sexennal à l'échéance de la stratégie à moyen terme C/4. Le Secrétariat est censé utiliser ces rapports pour évaluer l'impact et les résultats du Programme de participation dans les Etats membres, ainsi que la conformité aux objectifs et priorités de l'UNESCO.

107. L'assurance que les Etats membres peuvent avoir sur la bonne utilisation des fonds repose donc, dans un premier temps, sur l'efficacité des contrôles qui sont opérés sur les rapports et sur les pièces. On peut s'interroger sur l'efficacité du système de « blocage » des pays comparé à un système plus classique d'avances partielles et d'apurement subordonné à la fourniture de justificatifs des dépenses et de réalisation conforme des projets.

5.2 Le contrôle des rapports financiers

108. *Plus que formel, le contrôle des états financiers est inefficace* : L'organisation de contrôle mise en place par le Secrétariat reposait essentiellement, jusqu'à très récemment encore, sur l'examen des états financiers. Les pièces justificatives étaient très rarement demandées aux Commissions nationales. Le service d'évaluation et d'audit de l'UNESCO a audité les projets du Programme de participation dans 20 pays depuis 2008. Il ne rend compte désormais dans ses rapports d'audit des bureaux locaux que des cas posant problème.

109. Ce contrôle des rapports financiers est cependant largement inefficace pour déterminer si un projet s'est déroulé conformément à l'autorisation reçue et si les dépenses rapportées dans les états financiers sont réelles et justifiées. Les documents sont particulièrement succincts (une page en général) et présentent une sommation des dépenses « réalisées », classées selon les catégories autorisées par la décision d'attribution. Des incohérences éventuellement détectées (totaux non concordants, répartition des dépenses ne correspondant pas à l'autorisation donnée,...), il est impossible de déduire s'il y a eu ou non mauvaise exécution du projet, du fait même d'un certain flou affectant les règles d'éligibilité et d'imputation des dépenses, de la fréquence des erreurs matérielles commises par les Commissions nationales et de l'impossibilité de vérifier, en l'absence de pièces, à quoi correspondent réellement les chiffres avancés.

110. Les états financiers contiennent pratiquement tous de nombreuses erreurs formelles (signatures absentes ou invérifiables, qualité ou nom des signataires absents ou illisibles, etc.). A quelques très rares exceptions près ce constat résultant de l'expérience des services par le siège, a été confirmé par l'auditeur externe lors de ses audits sur place. En somme, les « preuves » apportées par les états financiers produits au siège n'en sont pas : aucun contrôle sérieux n'est

possible sur ces seuls documents. Ils sont pourtant examinés deux fois de suite (mais toujours sans disposer des pièces justificatives), une fois par la division ERI/PPE, une autre par le bureau de la gestion financière : non seulement ce double examen entraîne un double « dialogue » avec les Commissions nationales, ce qui peut être légitimement irritant pour celles-ci, mais aucun ne repose sur une doctrine claire, et partagée, du caractère acceptable d'un rapport financier. Quoi qu'il en soit, sans pièces justificatives ces contrôles sont au mieux purement formels¹⁸.

111. L'amorce d'un contrôle sur pièces plus sérieux : à partir du printemps 2012 la division ERI a commencé, comme le règlement du Programme l'y autorise, à demander que lui soient communiquées les pièces justificatives de quelques projets pour lesquels les états financiers ne permettaient pas d'acquiescer à une assurance raisonnable suffisante que les actions avaient bien été réalisées selon les décisions d'attribution, ou dans lesquels une intuition négative pesait sur la justification des dépenses.

112. Cette pratique, nouvelle, a porté sur les dossiers de cinq pays. La plupart des pièces n'étaient cependant toujours pas parvenues à Paris au début septembre 2012, plusieurs mois après la demande. Le bureau de la gestion financière a, par ailleurs, récemment instauré une doctrine de contrôle sur pièces et sur échantillons : 80 projets ont été sélectionnés, sur une base d'égalité de représentation géographique. Un contrôle exhaustif des dossiers financiers (pièces justificatives) sera effectué sur 20 d'entre eux pris au hasard : ceci ne représente toutefois qu'une population extrêmement faible (moins de 3 % du total des projets) et peu représentative.

113. Ces initiatives marquent un changement positif dans l'état d'esprit du contrôle des projets du Programme de participation. Mais ils n'améliorent pas encore réellement son efficacité. Si les contrôles ne sont en effet pas ciblés sur les pays présentant le plus grand risque d'erreurs ou d'insuffisances, s'ils ne portent que sur un très petit échantillon¹⁹ constitué en fonction des moyens de contrôle du siège et non pas en fonction des besoins intrinsèques de contrôle du programme, on ne pourra pas sérieusement prétendre avoir instauré un dispositif efficace de contrôle (même par exception). Or, l'examen sur place par l'auditeur externe des dossiers complets d'une centaine de projets a montré que, dans de très nombreux cas, les justifications de dépenses étaient inacceptables (insuffisance des justifications, inéligibilité des dépenses par nature ou parce que non liées au projet, erreurs voire fausses déclarations dans le compte-rendu global par rubrique, ...). Sauf donc à se contenter explicitement d'un *statu quo* dans lequel il est évident que l'exécution du Programme de participation n'est pas assez contrôlée, il convient d'aller beaucoup plus loin dans les procédures et les règles de contrôle des rapports financiers.

114. Améliorer l'efficacité des contrôles : Plusieurs règles formelles mais importantes concernant la production des états financiers (tampon, qualité) devraient être édictées. Mais il conviendrait avant tout, pour les rendre effectives, que les lettres de notification soient plus précises et détaillées. En particulier, lorsque les budgets attribués diffèrent des budgets demandés, une mention explicite des motifs de la réduction et des conditions différentes dans lesquelles l'UNESCO entend financer les projets indiquerait un cadre plus strict que celui actuellement notifié aux Commissions nationales. Il conviendrait également de clarifier et préciser les critères d'éligibilité des dépenses (par voie de circulaire et dans le guide du Programme de participation), en éliminant toutes les mentions génériques, vagues ou ambiguës.

115. L'examen des états financiers devrait être systématique ou suffisamment fréquent pour qu'aucun bénéficiaire ne puisse espérer voire le délai de conservation des justificatifs de cinq années s'écouler sans grand risque d'être contrôlé.

¹⁸ Afin d'éviter une paralysie complète de la procédure d'examen, BFM a adopté, dans certains cas jugés moins graves, une doctrine d'acceptation avec réserves des états financiers incorrects ; le caractère « incorrect » d'un état financier demeure toutefois fondé sur le constat d'erreurs flagrantes (puisque les vices cachés sont indécélables sans les pièces) et l'on ne voit pas alors ce que peut être un cas « moins grave ».

¹⁹ Quelques dizaines pour plus de 1 500 projets financés depuis la mise en place de la procédure.

116. On doit poser en principe que tout contrôle d'un état financier ne peut être effectué sans examen des pièces et des rapports. La seule façon de respecter ce principe est de faire effectuer ce contrôle au plus près des Commissions nationales, donc par les bureaux de terrain. Le nombre – limité – de projets par pays rend l'exercice du contrôle effectif des pièces par les bureaux, même dans les bureaux multi-pays, tout à fait abordable. A raison d'une à deux heures par projets le contrôle des projets d'un pays ne devrait pas solliciter les responsables administratifs des bureaux plus *d'une à deux journées par biennium*. Au minimum un travail sur échantillon, basé sur les risques intrinsèques des projets ou des pays, pourrait être envisagé pour les bureaux dont le ressort géographique est le plus important. La certification des rapports financiers devrait alors être signée par les directeurs de bureaux ou leurs adjoints administratifs.

117. La répartition des tâches entre la division ERI/PPE et le bureau de la gestion financière doit également être clarifiée dans le sens de l'efficacité. Un programme complémentaire, ou supplétif, d'audit des projets du Programme de participation devrait être planifié en collaboration avec le Service d'audit et d'évaluation.

Recommandation n° 11 : Aucun rapport financier ne doit plus être considéré comme « contrôlé » si les pièces justificatives des dépenses rapportées n'ont pas été examinées. Afin de donner toute son effectivité à ce principe il est recommandé d'établir un programme de contrôle systématique en liaison entre la division ERI, le bureau de la gestion financière (BFM) et le Service d'audit et d'évaluation (IOS) et de confier, sauf exception, la vérification des rapports financiers des projets du Programme de participation aux bureaux de terrain.

5.3 Le système de « blocage » des pays

118. *Fonctionnement du système* : Aucun paiement au titre du Programme de participation ne peut être effectué tant que la Commission nationale n'est pas à jour dans la production des états financiers des projets anciens ou, le cas échéant, des remboursements dus (en cas de non-exécution de certaines actions ou s'il s'avère impossible de fournir les rapports financiers²⁰).

119. Dans la pratique, cela signifie que les pays en retard se répartissent en deux catégories : ceux qui sont à jour de leurs comptes et rapports pour les bienniums anciens, mais qui sont en retard pour un ou plusieurs états financiers de l'exercice précédent et donc transitoirement écartés des paiements ; ceux qui n'ont pas fourni de rapports sur plus d'un biennium et qui sont donc durablement écartés du programme.

120. *Le cas des pays durablement bloqués* : Selon un état arrêté par les services du siège en août 2012, 26 pays, soit environ 13% des Etats membres, étaient alors exclus du bénéfice du Programme. Ce chiffre montre que le programme n'est en aucune façon paralysé par la procédure du « blocage ». La répartition géographique des pays bloqués montre au surplus qu'une partie des pays bloqués (cinq pays d'Europe occidentale) ne seraient en tout état de cause pas susceptibles de recevoir des fonds, et que très peu de PMA ou de pays africains (trois seulement), prioritaires en théorie, figurent sur la liste²¹. En revanche, plusieurs problèmes spécifiques se posent : neuf pays d'Océanie figurent dans cette catégorie (Fidji, Kiribati, Micronésie, Papouasie-Nouvelle Guinée, Tokelau, Samoa, les Iles Salomon, le Vanuatu) qui suggèrent qu'un audit spécifique de leur situation, et des moyens de résoudre le problème, soit

²⁰ Pendant le biennium 2008-2009, 1 274 K\$ ont ainsi été désalloués, beaucoup moins pendant l'exercice budgétaire suivant.

²¹ La situation spécifique d'une Commission nationale africaine qui aurait perdu une grande partie de ses archives, et se trouverait donc bloquée de fait par incapacité à produire ses rapports financiers, illustre la nécessité de mettre au point des procédures plus formelles pour la sauvegarde organisée des pièces justificatives.

engagé. Certains pays sont dans l'incapacité de produire leurs comptes-rendus à la suite de bouleversements politiques majeurs (Irak, Lybie).

121. Huit pays figurent sur cette liste depuis plus de dix ans : ceci exigerait que, au moins pour certains d'entre eux, un parti soit pris. D'un point de vue comptable, la constatation de pertes (créances irrécouvrables) à partir d'un certain délai viendrait clarifier la situation de l'Organisation ; bien entendu cela ne favoriserait pas une meilleure gestion mais l'amnistie des créances les plus anciennes permettrait de réintégrer ces pays dans la liste des bénéficiaires. Sur le fond, en cas de blocage durable et répété, l'application de la règle de suspension du droit de vote, telle qu'elle s'applique aux contributions, pourrait être d'autant mieux envisagée que certains des pays concernés acquittent des contributions biennales parfois jusqu'à plusieurs dizaines de fois inférieures à la dette qu'ils ont à l'égard de l'Organisation du fait d'un emploi non justifié des financements du Programme de participation.

122. *In fine*, la règle du blocage des fonds s'est donc révélée efficace à l'usage, bien que quelques problèmes particuliers restent à régler. Elle a contribué à ce qu'une grande majorité de pays soient désormais à jour de leurs obligations redditionnelles.

123. Les pays transitoirement en retard sur leurs obligations : La règle relative à la date de remise des états financiers et rapport d'évaluation par les Commissions nationales a été récemment durcie. Auparavant fixée à la fin du biennium suivant celui de la réalisation du projet, elle a été ramenée, pour les dossiers du biennium 2010-2011 et suivants, au 30 avril de l'année suivant la fin de l'exercice budgétaire au cours duquel les fonds sont attribués.

124. Cette rigueur accrue, recommandée par le service de l'audit interne et de l'évaluation, a entraîné une forte augmentation des pays en retard sur leurs obligations et, par conséquent des blocages financiers qui se montaient, en septembre 2012, à près de 50 % des dossiers examinés. Une attention particulière devrait être portée par le Secrétariat à cette situation, notamment en mettant en œuvre les simplifications évoquées précédemment, en sensibilisant plus activement les Commissions nationales et, si nécessaire en modifiant les paramètres de répartition des fonds par pays pour éviter que le taux d'exécution du programme soit significativement affecté. Il est loisible de redire ici l'intérêt qu'il y aurait à ne pas examiner les demandes des pays non à jour de leurs obligations. A défaut, il conviendrait sans doute, pour fluidifier les paiements, d'étendre, au-delà de la limite actuelle fixée à 100 \$, la déduction des sommes non justifiées (ou non remboursées) sur les attributions futures.

5.4 Lacunes de l'évaluation

125. Le manque de synthèse des résultats : L'impact du Programme de participation dans les Etats membres, son articulation globale avec le reste de l'action de l'UNESCO sont des questions importantes pour son évaluation d'ensemble. Force est cependant de constater que très peu de moyens sont mis en œuvre pour éclaircir ces points dans la gestion du programme.

126. L'analyse de l'activité, contenue dans les rapports qu'adresse le Secrétariat aux organes dirigeants, s'est renforcée au cours des dernières années. Elle reste cependant au-dessous de ce qu'elle pourrait être en se contentant d'exploiter les données brutes (et peu vérifiées) contenues dans les dossiers présentés par les Commission nationales, et celles résultant des évaluations souvent sommaires, en amont ou en aval, produites par les secteurs. Une analyse par type de projet pourrait ainsi être effectuée, et un recensement des actions et des résultats par objectifs du budget approuvé C/5 permettrait de commencer à appréhender l'impact du Programme.

127. Par ailleurs, un retour synthétique vers les secteurs, qui n'existe pas aujourd'hui, permettrait de mieux appréhender la contribution du Programme de participation à leurs objectifs. Ils n'en

tiennent aujourd'hui aucun compte dans leurs comptes rendus d'activité. Ceci illustre d'ailleurs l'observation faite en début de ce rapport selon laquelle les secteurs perçoivent de façons très diverses l'utilité du Programme, et partant l'intérêt de l'intégrer à leur stratégie et à la mesure de leur performance.

128. Les rapports d'évaluation des projets, très inégaux, ne sont pas exploités : Les constatations faites par l'auditeur externe lors des missions sur place²² montrent que les rapports d'évaluation des projets sont d'une qualité extrêmement inégale (sans même mentionner les cas où ces rapports n'existent tout simplement pas ou ne sont constitués que de quelques feuillets, sans contenu significatif, paraphrasant le document de projet). Si certains rapports sont détaillés, assortis de pièces (vidéos, publications, photographies, ...) attestant de la réalité et de la qualité des actions réalisées, la plupart restent très succincts.

129. Les règles en vigueur (notamment instructions attachées aux lettres de notification) n'exigent que la fourniture d'un rapport, mais ne prescrivent rien de substantiel quant à sa présentation ou son contenu, ce qui au demeurant rend le contrôle comme l'exploitation difficiles. Les paiements sont débloqués dès qu'un rapport parvient à l'UNESCO, avant même qu'il ne soit examiné et évalué.

130. Quoi qu'il en soit l'exploitation qu'en font les secteurs (qui les reçoivent systématiquement lorsqu'ils ont contribué à l'expertise amont du projet) est des plus réduite. Parfois l'exploitation n'est tout simplement pas faite et, quand elle l'est, elle prend souvent la forme d'une simple déclaration d'endossement, produite par blocs de rapports, sans analyse ni commentaires. Il est juste de dire que certains avis sur le résultat final des projets sont parfois beaucoup plus fouillés : ils ne sont toutefois à leur tour jamais exploités. Aucune synthèse, ni sectorielle, ni géographique, ni thématique n'a jamais été tentée. Dans ces conditions, l'évaluation sexennale prévue par le règlement du programme ne se présente pas sous les meilleurs auspices.

131. La mécanique complexe et consommatrice en ressources de l'évaluation des projets réalisés, qui serait essentielle à une appréciation de l'impact du programme et à l'amélioration de son efficacité²³, n'a produit jusqu'à aujourd'hui aucun résultat. L'évaluation sexennale²⁴ est prévue pour être confiée aux Etats membres mais elle ne comporte à ce jour aucun indicateur permettant de recueillir méthodiquement les résultats du Programme.

Recommandation n° 12 : Pour donner tout son sens au principe d'évaluation des projets du Programme de participation, contrôler la réalisation effective des actions financées, contribuer à justifier sa cohérence avec les objectifs stratégiques de l'UNESCO, il convient de renforcer le dispositif d'évaluation des réalisations et de l'impact de celles-ci notamment en systématisant la synthèse sectorielle, géographique et thématique des rapports d'évaluation, en diffusant les bonnes pratiques auprès des Commissions nationales, en mettant réellement en application la règle de l'évaluation sexennale afin de fournir aux organes dirigeants des bases aux décisions qu'ils prennent.

²² Echantillon de dix pays cf. §1.

²³ Des efforts anciens ou partiels ont toutefois été menés pour diffuser des exemples de bons projets, sous forme de fascicules d'exemples ou de synthèse (secteur des Sciences).

²⁴ Sur les dix pays passés en revue lors des missions de terrain, un seul (de la zone Caraïbes) avait pris l'initiative de produire une évaluation rétrospective (décennale) sur le Programme de participation ; cette évaluation, de qualité, avait servi de base à une réorientation, en 2011 au niveau national, de la conduite du programme.

VI. Conclusion

132. Installé depuis près de soixante ans dans les esprits et les habitudes, le Programme de participation de l'UNESCO a progressivement évolué dans sa perception et sa mise en œuvre : programme spécial à l'origine, destiné à permettre la réalisation d'actions « non prises en compte dans le programme ordinaire » de l'Organisation, il est ainsi devenu dans l'esprit de nombreux bénéficiaires un programme de « subventions », voire pour certains un programme de juste retour financier. Pourtant, s'il s'agissait bien au départ de prendre en considération les besoins et les objectifs des Etats-membres, exprimés à travers leurs Commissions nationales, on ne peut prétendre que cette prise en compte devait ignorer parallèlement les objectifs et la stratégie de l'Organisation : programme-tampon, programme destiné à assurer une certaine flexibilité dans l'affectation des moyens globaux de l'Organisation, il n'en était pas moins et avant tout un programme *complémentaire*.

133. On ne saurait aujourd'hui faire reproches de certaines dérives dans la mise en œuvre dès lors que l'esprit du programme, et de l'acception commune de sa définition, a lui-même évolué. *In fine* ce sont bien, en effet, les Etats-membres, à travers les résolutions qu'ils prennent collectivement, qui décident de l'usage qu'ils souhaitent faire des contributions qu'ils fournissent à l'Organisation. La question que soulève le Programme aujourd'hui est bien de savoir si la dérive constatée a été voulue, simplement acceptée passivement, ou subie. Au-delà de cette question de fond, c'est l'insuffisance du contrôle des actions financées par le Programme qui peut interroger : aussi bien du contrôle de la cohérence de ces actions avec les objectifs affichés, que du contrôle de la réalité et de la qualité des actions engagées, comme celui de leur impact réel.

134. Ces deux questions se posent avec d'autant plus d'acuité que les moyens de l'Organisation sont plus contraints, conjoncturellement, ou tendront à l'être plus durablement du fait du poids financier croissant du multilatéralisme. A l'heure où l'Organisation recentre ses stratégies et resserre sa gestion vers plus d'efficacité et d'économie, il serait préoccupant que le Programme de participation, qui draine environ 3 % du budget ordinaire de l'UNESCO, reste un espace de flou stratégique et de gestion approximative, au seul motif qu'il est exécuté, en quelque sorte « hors sol », directement par les Etats-membres.

135. Tout en accompagnant les décisions générales prises par les Etats-membres, des initiatives concrètes, pertinentes et potentiellement efficaces ont été prises par la division ERI depuis deux ans pour redonner une cohérence programmatique et stratégique et maîtriser la gestion du Programme de participation. Les mesures destinées à renforcer le contrôle financier et l'évaluation des projets y contribuent. Mais ces mesures restent soumises au caractère contingent des résolutions des organes dirigeants et n'ont souvent, faute de l'aval de la Conférence générale, qu'un caractère incitatif. Il convient donc de les codifier. Bien plus, fonder le Programme et les principes et conditions de sa mise en œuvre sur une succession de résolutions biennales, soumises aux aléas de la conjoncture, fragilise aussi bien le Programme lui-même que les orientations nouvelles prises par le Secrétariat. Une codification générale du Programme doit donc être entreprise. Seules les priorités générales d'affectation devraient être adoptées en Conférence générale biennale, les conditions d'une mise en œuvre performante étant laissées à l'appréciation de la directrice générale, à charge pour elle, dans le cadre du mandat qui lui est confié par les Etats-membres et sous sa responsabilité, d'arbitrer les décisions opérationnelles du Programme de participation.

136. Initiative complémentaire, conçue et développée au plus près des Etats bénéficiaires, le Programme de participation devrait, d'une façon générale et dans la plupart des étapes de ses processus de gestion et d'évaluation, mettre les bureaux de terrain à contribution de façon centrale. Il ne s'agit bien évidemment en aucune façon pour ces acteurs locaux de se substituer aux Etats membres qui restent responsables des demandes qu'ils soumettent à l'UNESCO et des comptes qu'ils ont à lui rendre. Un souci d'efficacité et d'économie exige que les bureaux locaux

soient de plus actives parties prenantes, sauf à considérer qu'ils ne sont que des intermédiaires passifs des secteurs centraux et qu'ils n'ont aucun rôle stratégique, politique ni fonctionnel à jouer localement.

137. En somme, après presque soixante années d'existence le Programme de participation entre, comme l'Organisation, dans une ère plus contrainte : il importe qu'il effectue une mue profonde aussi bien dans ses objectifs, ses modes de gestion et son évaluation, faute de quoi les moyens qui y sont affectés sur les ressources rares du programme ordinaire ne pourront que diminuer faute de légitimité et de crédibilité.

Recommandation n° 13 : Il est aujourd'hui nécessaire de codifier, par une résolution de la Conférence générale, les principes, les orientations, les conditions et les règles de gestion et d'évaluation *de base* des activités financées sur le Programme de participation, et de ne renvoyer à la résolution biennale C/5 que les priorités *majeures* d'affectation du programme, à charge pour la Directrice générale de décider, en gestion, des conditions et des choix les plus appropriées pour en assurer la performance. De ce point de vue, et par souci d'efficacité et d'économie, un rôle plus développé dans l'expertise en amont, le contrôle de l'exécution financière et l'évaluation finale des projets, doit être confié aux bureaux de terrain.

Remerciements

138. L'auditeur externe adresse ses vifs remerciements à l'ensemble de l'équipe de direction et des personnels de la division ERI, ainsi qu'aux secteurs du siège et aux services fonctionnels, pour leur disponibilité et la transparence avec laquelle ils ont contribué à cet audit. Il remercie également les dix Commissions nationales sollicitées, leurs Présidents, Secrétaires généraux et personnels, pour leur accueil, leur contribution pratique et technique et le soutien logistique apportés lors des missions effectuées sur place.

VII. DECISION PROPOSEE

139. Le Conseil exécutif souhaitera peut-être adopter une décision libellée comme suit :

Le Conseil exécutif,

1. Ayant examiné le document 191 EX/28 Partie I,
2. Exprime sa satisfaction au Commissaire aux comptes pour la haute qualité de son rapport ;
3. Invite la Directrice générale à rendre compte de l'avancement de la mise en œuvre des recommandations dans le cadre de son rapport sur le suivi de l'ensemble des recommandations émises par le Commissaire aux comptes.

Commentaires de la Directrice générale :

La Directrice générale remercie le Commissaire aux comptes pour son rapport d'audit sur le Programme de participation de l'UNESCO, dont elle relève l'utilité et son amélioration constamment recherchée. Elle accepte la plupart des recommandations qui y sont formulées et s'emploiera à les mettre en œuvre dans la mesure du possible. A cet égard, il convient de préciser que certains changements recommandés relèvent de l'approbation des Etats membres et devraient, en principe, être entérinés par la Conférence générale.

Pour ce qui est de la délégation de pouvoir concernant les décisions relatives à l'attribution des financements, évoquée dans la recommandation n°8, la Directrice générale en prend bonne note mais estime que la décision finale fait partie de ses prérogatives en la matière et, par conséquent, devrait relever directement d'elle-même.

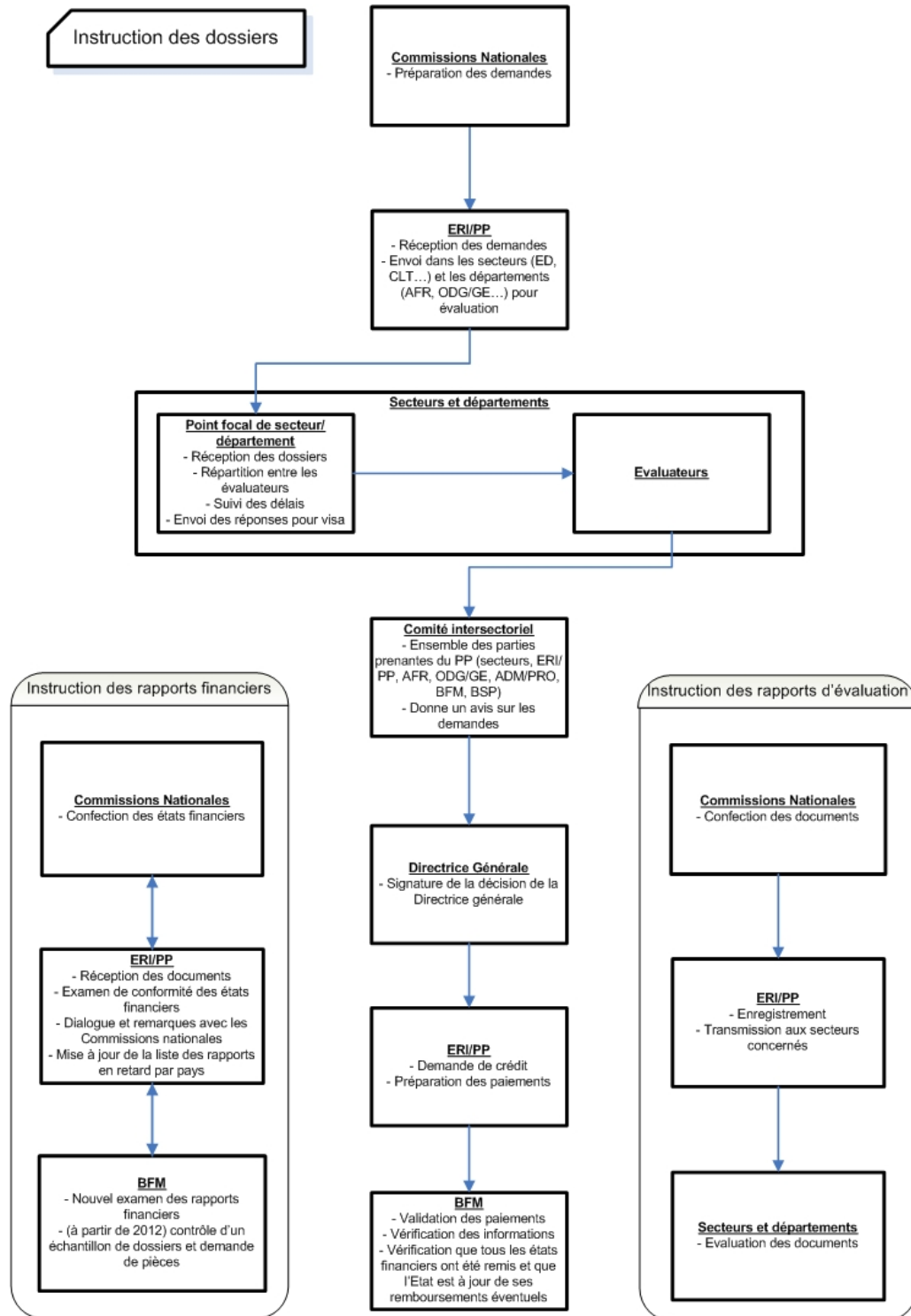
Concernant le rôle des bureaux hors-Siège tout au long du processus du Programme de participation, évoqué dans les recommandations n°11 et n°13, la Directrice générale estime que les améliorations recommandées vont dans le bon sens. Toutefois, afin de pouvoir mettre en œuvre ces recommandations d'une manière effective, ce rôle doit faire l'objet d'une réflexion approfondie au sein du Secrétariat.

La Directrice générale fera rapport sur la mise en œuvre des recommandations susmentionnées conformément à la pratique en vigueur.

ANNEXES

ANNEXE I

Logigrammes simplifiés des procédures du Programme de participation



ANNEXE II

Estimation du coût de gestion du Programme de participation (2012-2013)

Unité contribuant à la gestion du programme	Dépenses de personnel (k\$)		Dépenses de fonctionnement (k\$)	Total (k\$)
ERI/PP	1.409		53	1 462
Hiérarchie ERI	¼ x D1 + 1/16 x ADG		133	n.d.
Secteurs		<i>Dossiers reçus</i>	Coût total	n.d.
	Education	511	84	
	Sciences	219	35	
	Sciences Sociales	154	25	
	Culture	370	71	
	Communications	201	50	
	Gender Equality	39	6	
	Afrique	480	83	
	Total secteurs		354	
MSS/PRO	200 heures (P4)		38	n.d.
Bureaux régionaux	Conseil et aide aux Commissions nationales : 700 dossiers x 2 h (P1)		90	n.d.
	Participation à l'expertise des dossiers : 700 dossiers x 1h (P1)		45	
Gestion financière	1/3 agent G6 (contrôle des rapports financier) + 1/10 analyste financier P3 (mise en place et suivi du système de contrôle) + 64 heures P1 (reporting, préparation de la conférence générale)		44	n.d.
Administration générale	1- Budgets à répartir total : 178300 Administration générale, organes directeurs (13.700), direction (21.800), mécanisme des Nations Unies (13.300) / Gestion des ressources humaines (34.600) / Gestion financière (14.800) / Soutien (80.000) 2- Clef d'affectation : (7 + 4,76 ETP) / 1 935 ETP = 0,0061 3- Coût affecté : 178 300 x 0,0061			1 088
Total				3 395

Nota : La clé d'affectation appliquée aux budgets hors ERI est calculée comme le rapport [effectif ERI affecté au PP]/Effectif total siège

Détail de la détermination des coûts de passage dans les secteurs et départements

Temps de travail consacré en moyenne à chaque dossier du Programme de participation			
ODG/GE	(2) Temps de travail par dossier (en minutes)	(3) Valorisation du temps de travail (coût standard en k\$/an)	(4) Coût par dossier (\$)
Répartition des dossiers et suivi des réponses	20	152	30,80
Evaluation du dossier	25	152	38,50
Préparation/participation Comité intersectoriel	35	152	53,90
Contrôle des dossiers par la hiérarchie	5	226	11,45
Etude du rapport d'évaluation	20	152	30,80
Total	105		165,45
CI	(2) Temps de travail par dossier (en minutes)	(3) Valorisation du temps de travail (coût standard en k\$/an)	(4) Coût par dossier (\$)
Répartition des dossiers et suivi des réponses	30	73,5	22,34
Evaluation du dossier	90	152	138,60
Préparation/participation Comité intersectoriel	20	152	30,80
Contrôle des dossiers par la hiérarchie	15	226	34,35
Etude du rapport d'évaluation	15	152	23,10
Total	170		249,19
CLT	(2) Temps de travail par dossier (en minutes)	(3) Valorisation du temps de travail (coût standard en k\$/an)	(4) Coût par dossier (\$)
Répartition des dossiers et suivi des réponses	15	73,5	11,17
Evaluation du dossier	40	152	61,60
Préparation/participation Comité intersectoriel	45	152	69,30
Contrôle des dossiers par la hiérarchie	15	226	34,35
Etude du rapport d'évaluation	10	152	15,40
Total	125		191,82
ED	(2) Temps de travail par dossier (en minutes)	(3) Valorisation du temps de travail (coût standard en k\$/an)	(4) Coût par dossier (\$)
Répartition des dossiers et suivi des réponses	25	73,5	18,62
Evaluation du dossier	45	152	69,30
Préparation/participation Comité intersectoriel	15	152	23,10
Contrôle des dossiers par la hiérarchie	10	226	22,90
Etude du rapport d'évaluation	20	152	30,80
Total	115		164,72

Détermination des coûts de passage dans les secteurs et départements (suite)

Temps de travail consacré en moyenne à chaque dossier du Programme de participation

SHS	(2) Temps de travail par dossier (en minutes)	(3) Valorisation du temps de travail (coût standard en k\$/an)	(4) Coût par dossier (\$)
Répartition des dossiers et suivi des réponses	30	105,5	32,07
Evaluation du dossier	30	105,5	32,07
Préparation/participation Comité intersectoriel	40	105,5	42,76
Contrôle des dossiers par la hiérarchie	20	105,5	21,38
Etude du rapport d'évaluation	30	105,5	32,07
Total	150		160,33

SC	(2) Temps de travail par dossier (en minutes)	(3) Valorisation du temps de travail (coût standard en k\$/an)	(4) Coût par dossier (\$)
Répartition des dossiers et suivi des réponses	20	73,5	14,89
Evaluation du dossier	20	152	30,80
Préparation/participation Comité intersectoriel	60	73,5	44,68
Contrôle des dossiers par la hiérarchie	10	226	22,90
Etude du rapport d'évaluation	30	152	46,20
Total	140		159,47

AFR	(2) Temps de travail par dossier (en minutes)	(3) Valorisation du temps de travail (coût standard en k\$/an)	(4) Coût par dossier (\$)
Répartition des dossiers et suivi des réponses	20	73,5	14,89
Evaluation du dossier	50	152	77,00
Préparation/participation Comité intersectoriel	30	152	46,20
Contrôle des dossiers par la hiérarchie	5	226	11,45
Etude du rapport d'évaluation	15	152	23,10
Total	120		172,64

Sources : Les données des deux tableaux précédents sont issues des documents budgétaires de l'UNESCO 36C/5, des enquêtes des auditeurs auprès des secteurs et services (détermination des différents temps de travail consacrés à l'étude, à l'évaluation et au contrôle des dossiers), de ERI/PP (SISTER) pour le nombre de dossiers étudiés par secteur ; les coûts standards UNESCO par grade ont été utilisés pour la valorisation des temps de travail.

ANNEXE III

**Montants approuvés par « groupe bénéficiaire/zone géographique »
au titre du Programme de participation**

(\$)	2008-2009		2010-2011		2012-2013 (année 2012)	
AFR	4 911 490	26,1%	5 853 852	31,6%	2 072 839	49,9%
APA	3 835 206	20,3%	3 577 590	19,3%	816 446	19,7%
ARB	1 614 300	8,6%	1 138 632	6,2%	187 000	4,5%
EUR 1	491 600	2,6%	481 300	2,6%	-	0,0%
EUR 2	1 919 804	10,2%	1 767 449	9,6%	250 546	6,0%
LAC	3 489 665	18,5%	3 490 923	18,9%	450 108	10,8%
OING	806 114	4,3%	865 227	4,7%	132 400	3,2%
Urgence	1 781 759	9,5%	1 327 790	7,2%	244 820	5,9%
Total	18 849 938	100,0 %	18 502 762	100,0 %	4 154 159	100,0 %



Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Conseil exécutif

Cent quatre-vingt-onzième session

191 EX/28

Partie II

PARIS, le 10 avril 2013
Original français

Point 28 de l'ordre du jour provisoire

NOUVEAUX AUDITS DU COMMISSAIRE AUX COMPTES

PARTIE II

RAPPORT D'AUDIT

GESTION DE LA CRISE BUDGETAIRE ET FINANCIERE DE L'UNESCO : IMPACTS DES REFORMES EN COURS, DES MESURES D'URGENCE ET DES MESURES STRUCTURELLES CONSECUTIVES

Résumé

Conformément à l'article 12.4 du règlement financier, le Commissaire aux comptes présente son rapport d'audit sur la gestion de la crise budgétaire et financière de l'UNESCO : impacts des réformes en cours, des mesures d'urgence et des mesures structurelles consécutives.

Action requise du Conseil exécutif : décision proposée au paragraphe 149.



RAPPORT D'AUDIT

**GESTION DE LA CRISE BUDGETAIRE ET FINANCIERE DE L'UNESCO : IMPACTS
DES RÉFORMES EN COURS, DES MESURES D'URGENCE ET DES MESURES
STRUCTURELLES CONSÉCUTIVES**

TABLE DES MATIERES

I.	LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	1
II.	OBJECTIF ET CHAMP DE L’AUDIT	3
III.	CONTEXTE.....	3
IV.	OBSERVATIONS D’AUDIT	5
4.1	Les mesures d’urgence prises fin 2011	5
	4.1.1 <i>Le contexte des réformes en cours.....</i>	5
	4.1.2 <i>Réponses immédiates à la crise (novembre 2011-janvier 2012)</i>	5
4.2	L’exécution du budget 2012-2013	7
4.3	La lenteur des réformes structurelles.....	8
4.4	Le caractère ambigu de la feuille de route	10
4.5	L’incertitude du dispositif de crise et de pilotage stratégique des réformes.....	12
4.6	L’insuffisance des dispositifs opérationnels	13
	4.6.1 <i>Le plan de séparation mutuelle volontaire.....</i>	14
	4.6.2 <i>Le gel des postes vacants</i>	15
	4.6.3 <i>L’absence d’un plan de redéploiement.....</i>	16
4.7	Lacunes des outils de suivi	17
	4.7.1 <i>Pour la gestion du personnel</i>	17
	4.7.2 <i>Pour le dispositif TASCO</i>	17
	4.7.3 <i>Concernant la réorganisation des services</i>	20
4.8	Impact de la crise sur la réforme du dispositif hors-siège	22
4.9	Le fonds d’urgence et son utilisation	24
V.	CONCLUSION	25
VI.	REMERCIEMENTS.....	26

Annexe : Feuille de route pour l’exécution du 36 C/5

I. LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : L'auditeur externe recommande de n'engager aucune action concrète de réforme sans avoir *au préalable* référencé explicitement la stratégie dans laquelle elle s'inscrit, formulé les objectifs précis (et non pas génériques) recherchés, les échéanciers à respecter, et sans avoir établi un système d'indicateurs qualitatifs et/ou quantitatifs *vérifiables* propres à permettre le suivi de l'avancement des réformes envisagées.

Recommandation n° 2 : L'auditeur externe recommande de rassembler de façon rationnelle, stratégique et cohérente l'ensemble des travaux de réflexion en vue de la réforme de l'Organisation depuis 2010, afin d'élargir l'ambition de la « feuille de route » au-delà de la seule exécution du budget 36C/5, et de lui associer des plans d'actions précis, et des échéanciers à long terme.

Recommandation n° 3 : L'auditeur externe recommande de rationaliser les multiples groupes de travail œuvrant sur les différents aspects des réformes, de donner à chacun un cahier des charges et une gouvernance claire, de coordonner leur travaux et leurs calendriers, charge au directeur général adjoint de piloter l'ensemble de ces activités et d'en rendre compte, pour arbitrages éventuels, à la Directrice générale, seule appelée à rendre compte de la gestion de l'Organisation aux organes dirigeants.

Recommandation n° 4 : Plus encore que dans tout autre domaines de la gestion courante de l'Organisation, l'auditeur externe recommande d'accompagner tout projet, et toute mesure individuelle, relatifs à la gestion du personnel (séparation individuelle, gel, suppression, transformation de postes) d'une étude *précise* d'impact, opérationnelle et économique, à court, moyen et long termes.

Recommandation n° 5 : L'auditeur externe recommande de ne plus retarder la mise au point et la mise en œuvre d'un plan global et stratégique de restructuration des effectifs. L'impact économique potentiel comme la sensibilité sociale d'un tel projet sont autant de raisons supplémentaires pour que la direction générale mette en place une gouvernance et une méthodologie de conduite du changement maîtrisée, efficiente et transparente.

Recommandation n° 6 : L'auditeur externe recommande de mettre en place des outils d'évaluation précise des mesures et de suivi de la réalisation des objectifs qualitatifs et quantitatifs, pour chaque champ d'application et de recommandation du dispositif TASCO.

Recommandation n° 7 : L'auditeur externe recommande d'améliorer la traçabilité des décisions arbitrées par la Directrice générale en constituant pour chaque décision un dossier documentant en détail, selon un cadre cohérent et applicable par tous, les décisions et avis relatifs à la réorganisation des secteurs et services, de manière à disposer des éléments historiques utiles à l'évaluation des mesures envisagées et de leurs suites.

Recommandation n° 8 : L'auditeur externe recommande d'améliorer les outils d'évaluation et de préparation des décisions de réorganisation des structures : il convient notamment d'établir, pour chaque unité concernée, un tableau faisant apparaître les réductions de coûts attendues en termes de personnel et de fonctionnement, et d'étendre cette analyse à l'ensemble de l'Organisation afin d'éliminer les fausses économies résultant de simples transferts internes de charges. Ces documents doivent être systématiquement actualisés lors de chaque mise à jour

des plans de travail afin de disposer d'éléments exhaustifs et objectifs d'analyse, d'alerte et d'aide à la décision.

Recommandation n° 9 : S'agissant d'une réforme d'envergure et particulièrement structurante, l'auditeur externe recommande que la révision du dispositif hors-siège en général et plus particulièrement en Afrique fasse l'objet d'un arbitrage financier plus clair, cohérent avec la haute priorité qui lui est attribuée dans la stratégie de l'UNESCO et propre à garantir le succès du projet dans les délais fixés.

Recommandation n° 10 : Compte tenu de la durée nécessairement limitée du dispositif du fonds d'urgence, l'auditeur externe recommande d'exclure strictement le financement de dépenses de fonctionnement récurrentes par ce fonds, sauf exceptions réellement justifiées par la mise en danger de priorités stratégiques que les ressources du budget 36 C/5 ne permettraient pas de servir, exceptions qui devront être ensuite normalement financées par le 37 C/5.

II. OBJECTIF ET CHAMP DE L'AUDIT

1. Une équipe de six auditeurs a étudié, au siège de l'Organisation entre le 12 et le 30 novembre 2012, les réponses apportées à la situation budgétaire critique que connaît l'UNESCO, à travers les réformes en cours et les mesures structurelles nouvelles adoptées à compter de début 2012. Deux auditeurs avaient précédemment examiné, du 6 au 17 février 2012, les mesures d'urgence prises à compter du 1^{er} novembre 2011 pour faire face à la crise brutale de trésorerie.
2. L'audit a été conduit selon les normes internationales d'audit des institutions supérieures de contrôle (ISSAI) et en application des textes en vigueur de l'UNESCO, notamment l'article 12 du règlement financier et le mandat additionnel régissant la vérification des comptes.
3. Chaque observation ou recommandation a été discutée avec les responsables des bureaux et des secteurs du siège concernés. Une réunion de clôture a eu lieu le 30 novembre en présence des plus hauts responsables de l'Organisation. Des échanges de mise au point ont eu lieu au cours de la mission et pendant la phase postérieure de rédaction du présent rapport. Les remarques et commentaires des services, appelés à faire connaître leurs observations sur une version provisoire du rapport, ont été pris en compte en tant que de besoin.

III. CONTEXTE

4. L'UNESCO est confronté à une situation financière extrêmement difficile du fait de la suspension, à la fin de l'année 2011, de la contribution de deux Etats-membres. L'impasse budgétaire qui en résulte atteint près de 30% sur le biennium 2012-2013 ; elle a été aggravée par un report de charges très important en fin d'année 2011. Les économies réalisées en urgence au cours des deux derniers mois (environ 30 M\$¹) n'ont pas suffi à couvrir l'insuffisance de ressources de plus de 70 M\$ résultant de la suspension des contributions dues.
5. Face à cette situation, des mesures d'urgence ont été adoptées pour contenir la crise de trésorerie immédiate. D'autres mesures à plus long terme ont été envisagées.
6. Une feuille de route pour faire face à cette crise, comportant 18 objectifs, a été préparée et, lors de sa 189^{ème} session (mars 2012), le Conseil exécutif de l'UNESCO a demandé à la Directrice générale de la mettre en œuvre. Un rapport d'avancement a été présenté lors de la 190^{ème} session (octobre 2012).
7. Le premier audit portant sur les mesures d'urgence s'était attaché à évaluer la façon dont l'UNESCO avait réagi et s'était organisé pour répondre à la crise immédiate, et comment avait, alors, été envisagée la suite de la gestion des conséquences à moyen, voire plus long terme de l'impasse financière et budgétaire.
8. L'audit de la fin de l'année 2012 a porté essentiellement sur les objectifs 10 à 18 de la feuille de route² en tant qu'ils s'inscrivent directement dans une recherche d'efficacité et d'économie des moyens, et de performance de la gestion. Par ailleurs, tout en se gardant de porter son étude sur les choix programmatiques effectués, l'auditeur externe s'est attaché à

¹ Dans la suite de ce document le symbole monétaire \$ représente le dollar des Etats-Unis.

² Cf. Annexe.

analyser et évaluer l'organisation et les méthodes adoptées pour adapter le programme (y compris la constitution et l'utilisation du fonds d'urgence établi par la Directrice générale) et la réforme du dispositif hors siège.

9. Dans ce périmètre, l'audit s'est fixé pour finalité : (i) d'évaluer la cohérence et la pertinence des objectifs de la feuille de route avec les problématiques financières et de gestion auxquelles la crise actuelle confronte l'Organisation ; (ii) d'évaluer l'organisation et la méthodologie adoptées par l'UNESCO ; (iii) d'évaluer la pertinence des voies et moyens choisis pour atteindre les objectifs que l'Organisation s'est fixés ; (iv) d'identifier les premiers résultats obtenus, sur chaque ligne d'objectif, d'analyser la capacité à atteindre les résultats recherchés et d'évaluer la qualité et la pertinence des réponses ainsi potentiellement apportées aux problématiques financières et de gestion. Les champs d'investigation suivants ont été retenus comme caractéristiques : déroulement du processus de réforme et cohérence d'ensemble, gestion des dépenses de personnel, mise en œuvre du dispositif TASCO³, mesures de réorganisation des services et secteurs⁴, mise en œuvre de la réforme du dispositif hors siège, gestion du fonds d'urgence, gestion des organes de gouvernance.

10. Au cours de leurs investigations, les auditeurs ont délibérément raisonné en considérant que, faute d'aucuns éléments factuels ou environnementaux permettant d'en déterminer le terme, les difficultés qui affectent l'Organisation depuis 2011 devaient être envisagées comme durables et, eu égard à leur intensité et à la rapidité avec laquelle elles sont survenues, être qualifiées, sans détour pudique, de « crise » : l'emploi d'un tel qualificatif, qui semble pourtant régulièrement évité au sein de l'Organisation, n'a en fait d'autre but que de signaler la nature, l'ampleur et l'efficacité que l'on doit attendre des mesures propres à y faire face.

11. Avant que cette crise ne survienne, l'UNESCO avait déjà, sur la base du discours-programme et à l'initiative de la Directrice générale, engagé plusieurs réformes ou réfléchi à plusieurs axes de réformes de fond (avant même les conclusions de l'Évaluation externe indépendante – EEI⁵). Une des problématiques de cet audit a donc consisté à examiner en quoi ces réformes, abouties ou en cours, avaient, au-delà de leur objectif intrinsèque, permis à l'UNESCO d'affronter une telle crise mieux armé. En effet, si les réformes engagées de longue date n'avaient pas ce potentiel, elles s'avéreraient purement formelles et théoriques, déconnectées du monde réel dans lequel évolue désormais l'Organisation : un environnement structurellement plus contraint financièrement, plus exigeant et plus aléatoire que celui qu'elle a connu depuis cinquante ans.

12. Au-delà de ces réformes préexistantes à la crise, l'UNESCO a dû adopter, non seulement les mesures d'urgence, propres à la contenir temporairement, puis des mesures plus structurantes soit par accélération ou développement des réformes en cours, soit par adoption de dispositions nouvelles à effet durable. Les mesures de cette nature ont donc été analysées au regard de leur aptitude non seulement à générer des réductions de coûts propres à permettre une exécution budgétaire équilibrée en fin de biennium 2012-2013, mais encore en fonction de leur caractère structurant pour de nouveaux modes d'organisation et gestion, robustes et performants.

³ TASCO : *Towards Administrative transformation and Strengthening Client Orientation* .

⁴ Sur trois secteurs sélectionnés : éducation (ED), culture (CLT), sciences (SC).

⁵ Groupe d'experts internationaux mandaté par la Conférence générale.

IV. OBSERVATIONS D'AUDIT

Les observations d'audit sur 2012 ont été effectuées à partir des données relatives à l'exécution du budget 2012-2013 disponibles au 31 octobre 2012.

4.1 Les mesures d'urgence prises fin 2011

4.1.1 Le contexte des réformes en cours

13. L'UNESCO a connu, depuis la nomination de l'actuelle Directrice générale en octobre 2009, une certaine dynamique de changement interne. Plusieurs initiatives de recherche d'efficacité ont été lancées visant notamment l'optimisation des structures, la réduction des coûts administratifs et la recherche de gains d'efficacité dans les services d'appui ; elles ont été élargies encore après la remise des recommandations de l'EEI⁶.

14. Malgré l'importance des efforts, à tout le moins de l'énergie consacrée à ces initiatives, une bonne partie des initiatives n'a pu être réalisée conformément aux objectifs escomptés, aussi bien en contenu qu'en délais. Dès janvier 2010, la Directrice générale avait institué plusieurs équipes spéciales pour optimiser les actions de l'organisation et guider ses orientations stratégiques. Faute de formalisation et d'archivage coordonné, la réalité du travail de ces équipes, le suivi de leurs réunions, de l'avancement de leurs travaux, de leur production finale, l'usage qui en aurait été fait, n'ont pas pu être vérifiés par l'auditeur externe. Aucun dossier organisé relatif à ces groupes de travail et à leurs résultats n'étaient disponibles début février 2012 lorsque l'auditeur externe a cherché à clarifier le contexte dans lequel une organisation de crise avait été mise en place, et les bases sur lesquelles pouvait s'appuyer la réflexion interne sur les moyens de l'affronter.

15. La médiocre traçabilité des initiatives, des travaux, des réflexions et des réformes entreprises ou initiées a sans doute pesé sur la capacité de l'Organisation à dépasser de façon optimale les premières et simples mesures d'urgence adoptées dès novembre 2011. Ceci sera examiné plus loin.

4.1.2 Réponses immédiates à la crise (novembre 2011-janvier 2012)

16. Face aux difficultés financières, la Directrice générale a rapidement envisagé des mesures drastiques dans deux directions : une réduction massive des dépenses et la mobilisation de nouvelles ressources. Le dispositif mis en place, les premiers résultats de la gestion de la crise financière et, au-delà, les changements nécessaires pour relever les défis du biennium 2012-2013 ont été exposés dans une adresse de la Directrice générale aux Délégations permanentes le 26 janvier 2012.

17. En matière de trésorerie, le Bureau de la gestion financière (BFM) avait, dès la mi-octobre 2011, anticipé les possibles problèmes de liquidités - notamment la nécessité d'emprunter à court terme des disponibilités internes - induits par le non versement des contributions échues et dues pour 2011 (contributions 2011 non versées par les Etats-Unis : 30,9 M\$ + 35,6 M€). Aucune crise grave de liquidités n'a finalement eu lieu fin 2011, l'insuffisance prévisionnelle de quelques 43 M\$ étant comblée grâce à un versement anticipé de certaines contributions 2012 (Canada, Pays-Bas, Espagne, Chili) répondant à l'appel lancé par la Directrice générale, à des réductions de dépenses de quelques 7 M\$ et un appel aux liquidités des autres fonds (14,5 M\$).

⁶ Cf. Documents 185 EX/18 et 186 EX/Décision 17.

18. Budgétairement la marge de manœuvre de l'Organisation dépendait de l'importance des crédits non engagés fin octobre 2011. La prudence voulait que les crédits ne soient pas engagés à cette date à plus de 22/24^e (92 %) : ils ne l'étaient qu'à 91,1 %. Les mesures d'annulation d'engagement l'établissaient à 90,4 % fin novembre pour finir fin décembre à 92 %. L'impasse de financement d'environ 72 M\$ a finalement pu être couverte grâce à une annulation de quelques 30 M\$ de dépenses programmées mais aussi à un important report de charges sur le biennium suivant (42 M\$).

19. Compte tenu de la date très tardive, en fin d'année, à laquelle l'UNESCO a été confronté à ce défaut majeur de paiement, il était de fait difficile de faire différemment. L'effort d'économies en a été augmenté d'autant en 2012 ; on pensait alors, en théorie avec raison, que cet effort pouvant être étalé sur une année serait plus abordable, le recul autorisant une vision maîtrisée et plus efficace des économies à réaliser.

20. Un processus a été engagé pour générer ces économies immédiates, notamment par la mise en place début novembre 2011 d'un groupe de réflexion « initiatives d'efficacité ». Ce groupe de travail a recensé 74 mesures de deux sortes : celles permettant de générer des économies à court terme (*quick wins*) et celles visant à améliorer l'efficacité plus durable des procédures. Les mesures retenues ont conduit notamment à la réduction significative des frais de voyages et de plus de 50% des publications, la simplification des procédures de travail, la stricte application des normes de distribution des espaces de bureau, la renégociation de tous les accords commerciaux contractuels en plus de la décision de maintenir vacants 75% des postes du programme régulier au siège et hors siège.

21. En complément à ces mesures, le lancement du plan de séparation mutuelle volontaire, à partir du 25 novembre 2012, doit être inscrit au nombre des mesures d'urgence : il n'a en effet revêtu, ni dans sa conception ni dans sa réalisation, de caractère réellement structurant à long terme. Il fait l'objet de commentaires plus avant dans ce rapport dans la mesure où il est, au contraire, tenu par l'Organisation pour la première phase d'une initiative plus large de révision des effectifs. Il est, quoi qu'il en soit, certain qu'il a permis d'engranger rapidement une réduction des charges.

22. De l'époque où ont été prises ces différentes mesures de réduction sévère des dépenses en fin d'année, voire de réduction plus durable par la modification des règles de dépense, on n'a pu mettre en évidence aucune évaluation sérieuse, qualitative ou quantitative, de l'impact à long terme des mesures d'urgence adoptées, tant sur les activités ou les programmes que sur la gestion des ressources humaines de l'Organisation.

23. S'agissant de la gouvernance de la gestion de crise, on ne saurait dire qu'une organisation ni une méthodologie claires et explicites aient été adoptées ; en tous cas l'auditeur n'en a pas trouvé d'autres traces qu'implicites. Le souci de réactivité que se sont imposé alors les responsables exécutifs de l'Organisation l'explique sans doute ; on peut l'admettre vu la nécessité, fin 2011, de parer au plus vite notamment pour contenir les flux de trésorerie, mobiliser les ressources et décider de la réduction des dépenses dans tous les domaines possibles.

24. Compte tenu de l'inertie de la dépense dans l'Organisation, le fait d'avoir pu contenir environ la moitié de l'impasse financière montre un réel engagement de la part des hauts responsables de l'UNESCO – plus particulièrement du bureau de la gestion financière (BFM) et du bureau de la planification stratégique (BSP) - et le niveau important d'efforts déployés pour apporter des réponses immédiates et efficaces à la crise.

25. Il faut toutefois noter, à ce stade de l'analyse, qu'une méthodologie de budgétisation et de gestion basées sur les résultats (*RBB/RBM*⁷) aurait contribué sans doute à faciliter et

⁷ *Results-Based Budgeting/ Results-Based Management.*

rendre plus efficaces l'identification, la conception, la mise en place des actions de gestion immédiate de la crise (et également de gestion de la crise dans la durée). Cette approche, que le Conseil exécutif (Résolution 185EX/17) avait invité la Directrice générale à mettre en œuvre, fait encore défaut à l'UNESCO. Une gestion des coûts plus informée et plus transparente, une responsabilisation plus sérieuse des responsables de secteurs, aurait permis de répartir les efforts de réponse à la crise de façon plus efficiente (et aussi à chacun de savoir ce qu'il lui incombait de faire sans devoir recourir constamment à l'arbitrage de la Directrice générale), en somme de dépenser moins d'énergie pour le même résultat.

26. On peut néanmoins, en conclusion, affirmer que les réponses apportées dans l'urgence à la crise par la direction générale ont été satisfaisantes eu égard à la soudaineté de l'événement, à l'acuité et à la complexité des problématiques, et aux outils de gestion et d'information parfois rudimentaires dont elle disposait pour y faire face.

4.2 L'exécution du budget 2012-2013

27. Le budget 36 C/5 a été initialement approuvé pour un montant de 653 M\$, ventilé en 249 M\$ de dépenses relatives aux activités et 404 M\$ de dépenses de personnel.

28. Pour adapter le fonctionnement de l'Organisation à la réduction de recettes attendue sur le biennium 2012- 2013, les secteurs et services centraux ont élaboré un premier ensemble de plans de travail sur la base d'un plafond de dépenses (*Provisional Workplan Envelope*) limité à 465 M\$, représentant une diminution de 29 % par rapport au 36 C/5 approuvé. Les montants de ces plans de travail n'ont cependant pas été ventilés entre activités et personnel (cf. 189 EX 15).

29. Ce plafond, très ambitieux, correspond à un objectif global de réduction nécessaire pour compenser, tout à la fois, les effets budgétaires sur 2012 et 2013 de la suspension des contributions de deux Etats membres et le report constaté à la fin du biennium précédent. Il vise, dans le même temps, à préserver au maximum la part réservée au programme. Cette évaluation budgétaire résulte cependant d'une démarche descendante du Secrétariat et non d'une évaluation des économies possibles qui aurait été effectuée à la base de l'organisation, par les secteurs.

30. Ainsi arrêtée, cette enveloppe de 465 M\$ est apparue insuffisante dès le moment où elle a dû être répartie entre les secteurs sur la base des besoins qu'ils ont été conduits à exprimer comme étant « incompressibles » ; de ce fait, début 2012, des ratios de réduction inférieurs à ceux qui avaient été prévus dans le cadre de l'enveloppe ont dû être retenus pour le Secrétariat des organes directeurs (GBS), le bureau de coordination des unités hors Siège (BFC), le Secteur des relations extérieures et de l'information du public (ERI) et le secteur de la gestion des services de soutien (MSS), et de nouvelles prévisions (*Forecast of Workplans Requirements*) ont été formulées à hauteur de 511,4 M\$ (190/EX 4) au 30 juin 2012. Ces nouvelles prévisions ont ensuite été réévaluées à la date du 31 octobre 2012, à hauteur de 527,5 M\$ (*New Forecast*), atteignant ainsi une augmentation de 13% par rapport au plafond initial de 465 M\$.

31. Le suivi de l'exécution budgétaire permet d'observer un dérapage des dépenses par rapport à l'objectif cible du budget révisé plafonné à 465 M\$.

32. Hors dépenses de personnel, l'analyse des lignes budgétaires ayant subi les plus fortes hausses de prévisions à la date du 31 octobre 2012, sur la base du « budget » réduit à 465 M\$, fait apparaître comme étant à l'origine des augmentations, notamment :

- la prise en charge de la couverture des charges communes considérées comme incompressibles (MSS +17%),

- la prise en compte intégrale de la participation au mécanisme conjoint du système des Nations unies : initialement budgété pour 12 M\$, ce montant avait en effet été réduit, dans un premier temps, à 4,8 M\$, l'Unesco ayant espéré obtenir un report partiel sur le prochain biennium ; ce report n'ayant pu intervenir, la prévision de dépense a dû être réévaluée de +150%,
- l'incidence d'augmentations de coûts (par ex. traduction), sous le titre I.A (organes directeurs)⁸,
- la constitution de provisions pour assurer le fonctionnement de l'Institut de statistique de l'UNESCO (ISU⁹) et du Programme d'éducation pour les situations d'urgence et de reconstruction (PEER) à Nairobi, dans l'attente de financements additionnels.

33. En matière de dépenses de personnel, les prévisions telles qu'elles apparaissent dans le 36 C/5 réduit (465 M\$) formant la base des plans de travail, témoignent d'une baisse de 14,6 % par rapport au 36 C/5 initial approuvé. Or, ces prévisions, une fois révisées (plafond à 527,5 M\$), ne font plus apparaître qu'une diminution de 10 % due, selon les explications produites par le Secrétariat, à la sous-estimation des projections en matière de personnel qui conduit à afficher régulièrement de nouvelles prévisions supérieures aux précédentes. Au 31 octobre 2012¹⁰, les dépenses de personnel représentaient 72 % des dépenses exécutées totales, et 86 % des crédits prévus à ce titre pour 2012, taux supérieurs au rythme d'exécution attendu.

34. En définitive, les prévisions de dépenses établies au 30 octobre 2012 pour la fin du biennium 2012-2013 font apparaître une diminution globale de seulement 19% par rapport au 36 C/5, en très net retrait par rapport à l'objectif initial de réduction de 29 %.

35. Pour tenter de déterminer si les efforts consentis ou envisagés par l'Organisation seront suffisants pour atteindre l'objectif de réduction des dépenses de 29% et surmonter la crise à laquelle elle est confrontée, les auditeurs ont, en premier lieu, porté leurs investigations sur l'organisation retenue pour déterminer les axes de réformes à mettre en place et conduire leur mise en œuvre.

4.3 La lenteur des réformes structurelles

36. La crise financière à laquelle est aujourd'hui confrontée l'UNESCO, est survenue alors même que l'Organisation était déjà engagée, via le document de stratégie à moyen terme C/4 portant sur les années 2008-2013, dans une réflexion stratégique. Le budget 36 C/5 était conçu, à l'origine, dans la continuité des 34 et 35 C/5, comme le dernier exercice biennal de déclinaison de cette stratégie organisée en cinq objectifs primordiaux et 14 objectifs stratégiques de programme.

37. Sur le plan de la gestion, le cadre stratégique visait à une amélioration de la gestion, et mettait l'accent sur l'instauration d'une culture d'évaluation, la mise en place d'une politique de mobilité du personnel du siège et hors siège et le rapprochement du cadre commun des Nations unies, ainsi que sur le renforcement des partenariats aux fins d'augmenter substantiellement le volume des ressources extrabudgétaires.

⁸ Selon le Secrétariat, malgré les changements introduits dans les méthodes de travail, le coût des services de CLD pour les organes dirigeants est passé de 567 k\$ à la 189^e session du Conseil exécutif, à 760 k\$ pour la 190^e session.

⁹ UNESCO Institute for Statistics (UIS).

¹⁰ cf. tableau de bord SMT – *Financial management report october 2012*

38. La traduction de la volonté exprimée par la Directrice générale, à partir de 2009, de poursuivre la réforme d'ensemble envisagée, est clairement illustrée par la création du bureau de la gestion financière en 2010, du renforcement du bureau de la planification stratégique, de la réorganisation du secteur de la gestion des services de soutien en 2011, de la restructuration du secteur de la culture en 2011. Ces éléments de réforme témoignent toutefois, dans leurs singularités, d'une action parcellaire, et leur insertion dans une *stratégie de gestion* globale et cohérente reste peu lisible.

39. Ce défaut de lisibilité dans la stratégie de réforme ressort également de la démarche, peu sûre voire itérative ou redondante, suivie en matière de consultations externes et de suivi des recommandations.

40. Ainsi par exemple, alors même que l'EEI, diligentée fin 2009 par le Conseil exécutif, était encore en cours, une autre consultation, lancée cette fois par le Secrétariat auprès d'un groupe de dix experts de nationalités différentes, était mandatée le 17 mars 2011, pour que, en définitive, ces experts rendent un document exprimant, sur le fond, des recommandations identiques à celles de l'EEI.

41. Par ailleurs, les délais intervenus pour concrétiser en termes de modalités opérationnelles ou de mise en œuvre effective, ces préconisations, apparaissent extrêmement longs : certaines modalités de la réforme hors siège n'étaient toujours pas arrêtés en 2012, la politique de partenariat attendait encore une définition. En multipliant les consultations et « groupes de travail ad hoc » successifs, les organes dirigeants ont leur responsabilités dans ces délais ; tout comme les Etats-membres avec lesquels l'Organisation doit négocier longuement le redéploiement des bureaux de terrain.

42. La même lenteur pour lancer la réforme apparaît dans la réorganisation des bureaux administratifs (AO) : alors que le consultant avait remis son rapport le 30 juillet 2010, la première mesure de mise en œuvre significative n'a été effective que le 12 février 2012. On pourrait penser que ce délai était imposé par la nécessité de produire une vision organisationnelle globale nouvelle en préalable à la seule réforme des AO : mais on ne voit pas non plus que l'UNESCO avait produit cette vision début 2012.

43. Certes la conduite de réformes à l'UNESCO n'est pas une matière simple. L'auditeur externe s'est vu opposer, à de très nombreuses reprises, la complexité de la structure de gouvernance, la rigidité de la culture de gestion, la difficulté à faire évoluer l'Organisation vers une culture de redevabilité (*accountability*) et, dans certains cas, la trop grande autonomie de pensée et d'action des secteurs. Ces facteurs psychosociologiques ne sont évidemment pas sans effet sur la capacité à conduire des réformes de façon optimale. Mais ils se rencontrent, sous des formes propres à chacune d'entre elles, dans toutes les organisations. L'essentiel est de les identifier et d'adapter la méthode de conduite du changement en conséquence.

44. Toute réforme doit être pilotée par une stratégie et des objectifs. Qu'ils concernent le contenu même des actions ou les délais dans lesquels il apparaît pertinent de les conduire, ces objectifs doivent être clairs et quantifiables. Par principe, sans indicateur de contenu ou de délai, aucun changement ne peut être sérieusement envisagé. Toute organisation résiste au changement et sans la pression de la performance ou des délais cette résistance ne peut être sérieusement contrebattue.

45. Les objectifs de réalisation et de délai doivent être partagés et soutenus par tous les acteurs du changement : responsables de haut niveau de l'Organisation, encadrement intermédiaire, personnels, organes dirigeants. Afin d'éviter les flottements, les retournements de circonstance, les atteintes à la cohésion de l'esprit multilatéral, il est indispensable que toute réforme présente des objectifs clairs et soutenus par les organes dirigeants, à charge pour le Secrétariat de concevoir, sous sa responsabilité, les voies les plus appropriées à

l'atteinte de ces objectifs. Ceci suppose une méthodologie et une organisation strictes pour concevoir et planifier ces réformes. L'EEl, limitée dans son spectre et ses recommandations ne pouvait seule servir de cadre d'objectifs à cet exercice.

Recommandation n°1 : L'auditeur externe recommande de n'engager aucune action concrète de réforme sans avoir *au préalable* référencé explicitement la stratégie dans laquelle elle s'inscrit, formulé les objectifs précis (et non pas génériques) recherchés, les échéanciers à respecter, et sans avoir établi un système d'indicateurs qualitatifs et/ou quantitatifs vérifiables propres à permettre le suivi de l'avancement des réformes envisagées.

4.4 Le caractère ambigu de la feuille de route

46. Confronté brutalement à la crise budgétaire et financière, le Secrétariat a, comme indiqué, mis en place, dès novembre 2011, un groupe de travail intersectoriel, pour rechercher les mesures visant à la réduction des coûts et à réaliser des gains d'efficacité.

47. De ces travaux est issue une feuille de route comprenant dix-huit objectifs, de natures et de portées hétérogènes, dont une partie correspond en effet au besoin de répondre à court terme à la crise, et dont une autre reprend des recommandations de l'EEl, vidées en partie toutefois de leur contenu stratégique.

48. C'est le cas en particulier de l'objectif 6 relatif à la répartition des effectifs entre siège et hors siège (cf. plus loin) qui, pour l'heure, ne repose pas sur un programme précis de réforme du siège. De même, l'objectif 9, qui prévoit d'accroître le nombre de partenariats public-privé, figure dans cette feuille de route alors même que la recommandation formulée par l'EEl de doter l'UNESCO d'une stratégie de partenariat n'avait pas été mise en œuvre. Elle ne sera approuvée que fin 2012 par le Conseil retardant de presque une année le moindre début d'initiative en vue d'atteindre l'objectif fixé.

49. En matière de gestion de personnel, seuls deux objectifs (11 et 13) tentent d'apporter une réponse au défi financier imposé à l'Organisation. L'objectif 11¹¹ a cependant été abandonné mi-2012 (cf. *infra*). La mise en œuvre de l'objectif 13, consistant à réduire de 10 % d'ici à la fin 2013 le nombre de postes au sein des bureaux exécutifs (EO), des bureaux administratifs (AO) et des services de secrétariat, par voie de regroupement, s'effectue par étapes mais relève, de fait, de la politique de redéploiement des effectifs : les postes étant seulement redéployés sur le terrain, l'impact sur le budget ordinaire de l'Organisation, avancé comme pétition de principe par le Secrétariat, reste à démontrer.

50. En définitive, l'auditeur externe s'interroge sur la conception même de la feuille de route qui d'un côté n'apparaît pas totalement cohérente avec la situation difficile de l'Organisation (exécution du 36C/5) et, de l'autre, n'est pas non plus totalement orientée par un impératif de réduction structurelle des coûts. Quand bien même le terme de la « crise » serait proche, ne pas profiter de l'occasion offerte par la crise financière et budgétaire pour à la fois répondre à la crise et reconfigurer l'UNESCO en vue de lui assurer la robustesse et la flexibilité, nécessaires pour affronter de possibles crises futures, serait une occasion perdue.

¹¹ Offrir de nouveaux programmes de départs volontaires, en cas de besoin, d'ici à la fin de 2013.

Exemple d'une mesure « structurelle » sans impact prouvé d'économie : la réforme des bureaux administratifs (AO).

Une première phase de ce processus a été lancée en 2012, visant à la rationalisation des AO pour les seuls services centraux et les services de soutien. Elle doit aboutir au remplacement des différentes unités par une seule unité d'administration au service des secteurs et bureaux du Siège. Au moment de l'audit, son principe avait été approuvé, mais sa mise en place ne devait commencer qu'à partir de la fin novembre. Les autres phases de ce processus sont prévues pour début 2013 et concerneront d'abord les unités d'AO des secteurs de programme¹², avant de traiter des EO (bureaux exécutifs) et des services de secrétariat. La réforme des AO permettra le redéploiement de sept postes du Siège dans des bureaux hors siège, ainsi que la suppression de trois postes, ce qui signifierait une réduction de 35 % du nombre de postes d'AO par rapport à la structure initiale de ces unités au siège. Les économies en résultant pour les activités du siège seraient comprises dans une fourchette de 1,5 à 1,9 M\$ par exercice biennal. Toutefois, les postes étant redéployés hors siège, cette mesure n'aura pas d'impact sur le budget ordinaire global de l'UNESCO.

51. Si, contrairement aux initiatives de réforme engagées avant la crise, la feuille de route a été effectivement pourvue de cibles de délais et, dans certains cas, de critères quantitatifs de mesure de la « performance », nombre des « objectifs » inscrits restent difficilement mesurables, biaisés dans leur mesure éventuelle, génériques et non spécifiques. Au surplus, l'impact de la mise en œuvre complète de la feuille de route sur la gestion financière de l'Organisation n'est pas établi. Le fait que certains « objectifs » affichés dans la feuille de route soient en réalité plus des actions que des objectifs, une certaine confusion entre stratégie et plans d'action, explique sans doute l'absence d'évaluation de l'impact financier des mesures associées à cette feuille de route, laquelle traduit également le caractère hybride et incertain du but qu'elle poursuit.

52. En conclusion sur ce point, il n'est pas imaginable d'envisager résoudre la difficile équation de l'exécution du budget 36C/5 sans engager des mesures de réforme profonde de la gestion de l'Organisation. De telles mesures ne peuvent évidemment pas être conçues pour le seul court terme. Ceci justifierait donc que la « feuille de route pour l'exécution du 36C/5 » se donne, sans ambiguïté, une ambition plus large et s'affiche comme un véritable programme de réformes en profondeur de l'organisation et de la gestion de l'UNESCO. A cette fin une clarification des concepts de stratégie, d'objectifs et de plans d'action devrait être entreprise pour pouvoir accueillir la traduction de cette ambition. Le matériau sur lequel fonder cette ambition et cette traduction existe : l'évaluation externe indépendante, les nombreux travaux des groupes constitués entre 2010 et 2011, les travaux du groupe de crise mis en place en novembre 2011, les travaux préparatoires à la feuille de route. Il suffit sans doute de les rassembler avec méthode et de façon cohérente. Pour cela la gouvernance des réformes doit être optimisée.

Recommandation n° 2 : L'auditeur externe recommande de rassembler de façon rationnelle, stratégique et cohérente l'ensemble des travaux de réflexion en vue de la réforme de l'Organisation depuis 2010, afin d'élargir l'ambition de la « feuille de route » au-delà de la seule exécution du budget 36C/5, et de lui associer des plans d'actions précis, et des échéanciers à long terme.

¹² Cf. document 190 EX/34.

4.5 L'incertitude du dispositif de crise et de pilotage stratégique des réformes

53. Succédant au groupe de travail intersectoriel chargé de la feuille de route, et après qu'eut été présenté à la Conférence générale, en octobre 2011, un rapport relatif aux actions engagées et aux progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations de l'EEl, un groupe de travail « sur les méthodes de travail et les systèmes de gestion au Secrétariat », très étendu dans sa contribution et ses attributions, a vu le jour en mai 2012 (DG/Note/12/9 du 3 mai 2012). La direction de ce groupe de travail a été confiée au directeur général adjoint.

54. Ce groupe de travail est censé formuler, en s'inspirant des conclusions des récents examens internes et externes, des recommandations pour fixer des objectifs de gestion précis à atteindre à court et moyen terme, et définir les modalités de réalisation de ces objectifs : plan de mise en œuvre indiquant les actions, les calendriers, les responsables ainsi que les mesures de performance à mettre en place pour suivre les progrès et évaluer l'efficacité. Ce groupe doit exercer une double mission d'orientation et de contrôle.

55. L'étendue de la mission de ce nouveau groupe de travail soulève quelques interrogations, d'autant plus qu'aucune précision n'a pu être obtenue sur son organisation concrète et son fonctionnement (qui ne sont en rien définis dans la note 12/9 de la directrice générale).

56. Ce groupe travaille aux frontières des compétences du Comité de direction (SMT – *Senior management team*) habilité à suivre les recommandations de l'EEl reprises par la feuille de route. Cependant rien ne peut être tout à fait assuré en cette matière très implicite, puisque le SMT lui-même travaille sans cahier des charges ou règlement (même informel) de fonctionnement¹³.

57. La création de cette nouvelle instance intervenait alors même qu'avait été lancée bien avant, depuis mars 2012, l'initiative TASCOS pour la révision des processus administratifs de l'Organisation¹⁴. Cette révision, ambitieuse dans son envergure puisqu'elle impliquait la plupart des services, devait apporter une amélioration significative dans les coûts et la qualité des services rendus. Elle se référait directement aux objectifs 12 (réduction des coûts administratifs de 15%), 15 (libération des espaces de bureaux) et 18 (gains d'efficacité) de la feuille de route.

58. Le groupe de travail TASCOS s'était, au départ, donné sept domaines à examiner, avec pour objectif de réduire de 25% le temps passé et les coûts impliqués, d'économiser 15% de frais de structure et de mieux adapter les services rendus aux attentes. Dans ses domaines de compétence (production de documents, voyages, réunions et conférences, interprétariat et traduction, gestion des locaux etc.), le groupe devait s'en tenir à proposer des améliorations de procédures et de gestion et non des réformes structurelles.

59. Selon le directeur général adjoint, les travaux de TASCOS se « rattachaient » naturellement au nouveau groupe de travail sur les méthodes, comme d'autres instances de réflexion (réforme hors-siège, plateforme AO, partenariats, etc..). Ni la nature, ni les

¹³ Si la Note Ivoire 10/43 a bien créé le SMT, le PMC et le CSC elle n'a en aucun cas arrêté les termes de référence et les modalités de fonctionnement de ces comités ; un Mémo 10/18 du 4 octobre 2010 de la directrice générale a arrêté le cahier des charges du PMC et du CSC mais pas du SMT.

¹⁴ Selon le Secrétariat « TASCOS est un des sous-groupes du Groupe de travail – cf. Note Ivoire autorisant la création de sous-groupes dont le mandat serait déterminé par le groupe de travail » et « TASCOS a toujours été partie intégrante du Groupe de travail » : pourtant il est un fait que TASCOS a été créé plusieurs mois avant que le Groupe dont il était censé procéder soit lui-même créé.

conditions opérationnelles, de ces rattachements n'ont néanmoins pu être précisées. Aucun document de référence ne permet de les caractériser et donc de les évaluer. L'organisation de réforme reste largement implicite. Quoi qu'il en soit, si TASC0 a produit un volumineux document final, aucun document de travail, aucune synthèse ni rapport d'étape du groupe de travail « méthodes » (CMWG) n'a pu être produit pendant l'audit en novembre 2012.

60. Il semble donc que, venant s'ajouter à des entités existantes créées par la directrice générale en 2010 autour du SMT, tels le PMC (*Program management committee*), le CSC (*Corporate services committee*), ce nouveau groupe soit demeuré dans un rôle seulement très informel d'impulsion, sans réalité ni production opérationnelle concrète.

61. La multiplication des initiatives de même intention, à des niveaux différents, est un signe avéré de la volonté réformatrice de l'UNESCO et du souci de faire face à la situation de crise. Mais, sans cahiers des charges clairs, sans gouvernance certaine, sans objectifs calendaires avérés, toutes ces initiatives tendraient plutôt à se neutraliser.

62. Faute de délégations explicites de responsabilités dans la production de solutions coordonnées, elles ne peuvent que se résoudre par une centralisation exacerbée, obligeant à l'intervention permanente de la Directrice générale dans toutes les décisions, tant d'orientation que d'action. Cette centralisation oblige la Directrice générale à consacrer un temps considérable au détail de la décision et la démunie de son pouvoir d'orientation et d'arbitrage.

Recommandation n° 3 : L'auditeur externe recommande de rationaliser les multiples groupes de travail œuvrant sur les différents aspects des réformes, de donner à chacun un cahier des charges et une gouvernance claire, de coordonner leur travaux et leurs calendriers, charge au directeur général adjoint de piloter l'ensemble de ces activités et d'en rendre compte, pour arbitrages éventuels, à la Directrice générale, seule appelée à rendre compte de la gestion de l'Organisation aux organes dirigeants.

4.6 L'insuffisance des dispositifs opérationnels

63. L'ampleur des efforts budgétaires requis par la mise en œuvre de l'objectif de réduction des dépenses de fonctionnement du budget ordinaire à hauteur de 30% a conduit l'auditeur externe à observer les dispositifs opérationnels de pilotage mis en place. Les développements qui suivent concernent spécifiquement la gestion du personnel, problématique centrale de la réduction des charges.

64. Pour appliquer la décision de réduction de 30% des dépenses, les mesures concernant le personnel ont été prises dans le cadre de plans de travail élaborés par les secteurs et les services centraux. Mais aucun objectif global de réduction spécifique aux coûts salariaux n'a été fixé¹⁵.

65. Chacun des secteurs ayant géré la répartition des économies à réaliser, dans le cadre de la contrainte générale (évolutive) de gel des postes vacants, les mesures prises sont difficilement identifiables et l'arbitrage entre activité et personnel est loin d'être homogène. Selon que les secteurs disposaient de davantage de postes vacants que d'autres, ou qu'ils ont perdu des postes par transferts vers d'autres secteurs, leur marge de manœuvre s'est révélée plus ou moins large. Le processus décisionnel s'est, d'une façon générale, révélé souvent hésitant et parfois incohérent.

¹⁵ Cf. document 189 EX/15 Partie I Add. : « La différence entre les ressources approuvées dans le 36 C/5 (soit 653 millions de dollars) et le budget révisé de 465 millions de dollars sera obtenue [...] (iii) en continuant à économiser systématiquement sur les dépenses de personnel comme sur les autres catégories de coûts. »

4.6.1 Le plan de séparation mutuelle volontaire

66. Le plan de cessation de service par accord mutuel, décidé en novembre 2011, a eu pour objectif affiché¹⁶ d'obtenir des économies sur les coûts de personnel par réduction de la masse salariale, tout en maintenant les postes vacants à titre conservatoire afin de donner du temps à une redéfinition ou à une suppression de ces postes.

67. Le principe initialement adopté consistait à compenser le coût de l'indemnisation allouée aux personnels par le gel des postes concernés pendant la période couverte par les indemnités (au maximum 15,6 mois). Il est présenté comme une occasion de revoir (par redéploiement) la structure des services concernés dans la limite des budgets de personnel alloués à chaque service.

68. Ce plan a été mis en œuvre sur une période restreinte, de novembre 2011 à fin janvier 2012. Visant à permettre l'accès à l'offre de départ à tous les personnels (mesures dites de « séparation » dans la suite du rapport), il s'est efforcé cependant de faire primer l'intérêt du service. Après examen des candidatures par les directions des secteurs et services, seuls les candidats dont le départ ne constituait pas un obstacle à la bonne marche du service ont été autorisés à quitter l'Organisation dans le cadre de ce plan.

69. Le plan a touché au total 45 personnes (en majorité du « service général »), pour 63 candidatures retenues et 74 expressions d'intérêt. Les bénéficiaires ont reçu une indemnisation plafonnée à l'équivalent du salaire de la moitié du temps de service restant à accomplir jusqu'à la date statutaire de départ à la retraite.

70. Sur ces 45 postes, 36 étaient financés sur le budget ordinaire. Force est de constater que l'objectif initial de réduction de la masse salariale n'a cependant pas été complètement atteint. En effet, sur ces 36 postes, seuls neuf ont été réellement supprimés (*abolished*) ou ont fait l'objet d'une proposition de suppression, 16 autres ayant simplement été gelés (*suspended*). Les 11 postes restants ont été maintenus, huit ayant été déclarés essentiels au regard des missions de l'Organisation (*mission critical*), les trois autres servant à financer une assistance temporaire (*held against*). Le Secrétariat a indiqué que des propositions de suppression des postes gelées pourraient être faites dans le budget 37 C/5 et induirait des économies réelles : ceci reste à confirmer.

71. Ce plan a fait l'objet d'une étude préalable par les bureaux de la gestion financière et des ressources humaines incluant une évaluation du coût de l'indemnisation des personnels comme des économies engendrées par le gel des postes. Toutefois, l'impact sur les dépenses de personnel à moyen et long termes, par la prise en compte des éventuelles suppressions de postes induites, n'a pas été estimé. Contrairement à l'objectif initial de réduction des coûts sur un plus long terme, la mesure n'a été envisagée que comme une réponse immédiate et à très court terme dans le cadre de la problématique d'adaptation du 36C/5.

72. La suite réservée aux départs volontaires est incertaine et témoigne d'un flou dans le pilotage stratégique de l'opération. Les décisions de suppression ou de maintien de ces postes sont prises au cas par cas. Le Secrétariat a indiqué à l'auditeur externe que le devenir de ces postes (redéfinition ou suppression) serait décidé après que des orientations spécifiques auront été données par le Conseil exécutif au printemps 2013.

73. Cela signifie donc que les objectifs initiaux sont adaptés, soit en fonction d'une réflexion stratégique au plus haut niveau sur les postes critiques pour l'accomplissement des missions de l'Organisation (*mission critical*), soit parce que les secteurs ont « exprimé des

¹⁶ Cf. Circulaire HR du 19 novembre 2011.

besoins ». Cela signifie donc aussi qu'on aurait potentiellement refusé des départs négociés à des agents dont les postes ne sont pas critiques.

74. A l'inverse on peut s'interroger sur le bien-fondé de certaines mesures de séparation : si certains de ces postes sont « *mission critical* » et doivent alors être pourvus à nouveau, alors même que l'Organisation avait accepté de se séparer des titulaires, en quoi le départ de ces personnels était-il souhaitable d'un point de vue budgétaire dès lors qu'il induisait un coût de séparation ? Selon le Secrétariat cela a permis dans certains cas d'embaucher sur ces postes des personnels plus jeunes donc moins coûteux : mais ce faisant l'Organisation a non seulement dû encourir des coûts de séparation mais également dégradé l'expertise des fonctions concernées ; le bénéfice, qualitatif et quantitatif combiné, de ces mesures n'est pas certain et devra être réévalué à terme.

75. L'objectif 11 de la feuille de route a inscrit le recours possible à de nouveaux programmes de départs volontaires d'ici fin 2013. En raison de la charge supplémentaire attendue à court terme cet objectif a pourtant été abandonné en juin 2012 (des départs volontaires restent possibles mais traités au cas par cas). Il a été rendu compte de cette décision au Conseil exécutif dans le cadre du rapport sur le suivi de la feuille de route (doc 190 EX/34). L'abandon de l'objectif 11 confirme l'absence d'une part d'une stratégie claire sur le sujet, d'autre part d'une vision nette des coûts et bénéfices attendus de telles opérations.

76. En lieu et place de ce programme, le Secrétariat a intensifié la communication sur les séparations négociées. Les demandes individuelles sont étudiées, dans le cadre du dispositif traditionnel de rupture de contrat prévu dans les statuts de l'UNESCO.

Recommandation n° 4 : Plus encore que dans tout autre domaines de la gestion courante de l'Organisation, l'auditeur externe recommande d'accompagner tout projet, et toute mesure individuelle, relatifs à la gestion du personnel (séparation individuelle, gel, suppression, transformation de postes) d'une étude précise d'impact, opérationnelle et économique, à court, moyen et long termes.

4.6.2 Le gel des postes vacants

77. La situation des postes budgétaires au premier semestre 2012 montre une moyenne de 1 616 postes pourvus sur 1 893 budgétés, soit 85 %, et une moyenne de 277 postes vacants¹⁷.

78. Le gel des postes a dans un premier temps concerné 75 % des postes vacants, avant que l'objectif ne passe à 100 %. Une revue des postes vacants a été engagée en juin 2012¹⁸ afin de déterminer les postes à supprimer ou à geler ; ne devaient pas être concernés par cette procédure les postes déclarés « *business critical* », puis, par un resserrement des critères, « *mission critical* ».

79. Il est à noter que cette revue a porté sur les postes vacants, mais également sur les postes voués à l'être en raison de départs à la retraite. Suite à cette revue, il a été décidé que des postes très limités en nombre pourraient être recrutés en 2012/2013. La question du nombre précis (une soixantaine) n'avait toutefois pas encore été tranchée à la fin de 2012 lors de l'audit, les logiques financières et programmatiques n'arrivant pas à s'accorder sur ce point. Fin octobre 2012¹⁹, 123 postes restaient vacants (106 réellement vacants et 17 maintenus – *held against* - en gage du financement d'une assistance temporaire),

¹⁷ Cf. document 190 EX/INF 19, tableau 5

¹⁸ Cette revue a été effectuée secteur par secteur, en liaison avec les bureaux HRM, BFM et BSP. Les décisions finales quant aux postes déclarés « *mission critical* » ont été prises par la direction générale.

¹⁹ Cf. tableau de bord SMT – *Financial management report october 2012*

209 postes étaient gelés. Au total 332 postes restaient non pourvus (18 % des postes inscrits au 36 C/5). Le temps mis à trancher des décisions de dégel du recrutement travaille certes au bénéfice de l'équilibre financier de l'Organisation, mais, outre qu'il tendrait à indiquer un certain flottement dans la prise de décision, il induit, sans motif maîtrisé, des tensions sur la conduite du programme.

4.6.3 L'absence d'un plan de redéploiement

80. Le plan de redéploiement des effectifs n'avait pas, au moment de l'audit, fait l'objet d'une mise en œuvre. Ses modalités d'application en étaient d'ailleurs encore au stade de la concertation. Il est conçu comme une mesure destinée à être appliquée en cas de difficultés budgétaires croissantes à partir de 2013. Les postes vacants non supprimés seraient mis en réserve, et environ 20 % de ces postes seraient pourvus par redéploiement²⁰. Ce choix est cohérent avec l'approche, que paraît systématiquement retenir l'Organisation, selon laquelle les difficultés actuelles n'étant (vraisemblablement) que passagères, les mesures de réduction des charges ne doivent être également que provisoires.

81. Il serait dommageable pour l'Organisation de restructurer drastiquement ses charges, et particulièrement ses ressources humaines, en considération seulement de ses capacités budgétaires du moment. Mais, ainsi qu'on l'a noté en préambule de ce rapport, il serait tout aussi dommageable de ne pas profiter de la crise actuelle pour poser des questions longtemps éludées : le caractère imprévisible de la durée de la crise budgétaire exige seulement de concevoir des solutions réversibles et assurant à l'avenir la flexibilité et l'adaptabilité des moyens opérationnels, pas de s'abstenir de prendre des décisions ou de les retarder au prix d'une incapacité à couvrir les déficits que la situation induit.

82. Il est donc regrettable que l'UNESCO n'ait pas envisagé d'avancer plus résolument sur la mise en œuvre d'une révision raisonnée et stratégique de ses effectifs, préalable rationnel aux actions engagées en matière de réduction des coûts de personnel. Nombre de ces actions devaient s'appuyer sur un redéploiement des personnels (non renouvellement des contrats temporaires, suppression des postes vacants, plan de cessation de service par accord mutuel). Faute d'un tel plan, ces actions ne trouvent pas leur plein aboutissement. Par circulaire administrative datée du 31 janvier 2013 un « groupe de redéploiement » a été institué. Il rassemble, sous la présidence du directeur général adjoint, tous les responsables de secteurs et le directeur BFC, la directrice du bureau des ressources humaines (HRM) et des représentants des associations de personnel (mais ni le directeur BSP, ni l'administratrice financière principale –CFO-). Cette initiative ne répond donc en rien à l'observation précédente : elle n'a qu'une portée limitée puisqu'elle est principalement une instance « d'examen concerté » en vue de décider au cas par cas du devenir des postes soumis à son examen. Il n'est pas inscrit dans son cahier des charges que ce « groupe » travaille sur une logique stratégique. Au reste le dispositif qu'elle met en place (structures et procédure de décision) fait l'objet d'une intense contestation interne qui permet de s'interroger sur son efficacité potentielle.

Recommandation n° 5 : L'auditeur externe recommande de ne plus retarder la mise au point et la mise en œuvre d'un plan global et stratégique de restructuration des effectifs. L'impact économique potentiel comme la sensibilité sociale d'un tel projet sont autant de raisons supplémentaires pour que la direction générale mette en place une gouvernance et une méthodologie de conduite du changement maîtrisée, efficiente et transparente.

²⁰ Cf. note HRM de janvier 2012 (*Proposal to establish a standard mechanism to address the redeployment of staff*)

4.7 Lacunes des outils de suivi

83. Même si l'UNESCO a accompli des efforts incontestables pour tenter de réduire ses dépenses, et se restructurer durablement à cette occasion, les résultats en sont difficiles à suivre, en raison de l'absence d'outils appropriés, particulièrement dans chacun des domaines²¹ examinés par l'audit.

4.7.1 Pour la gestion du personnel

84. Malgré l'absence de donnée globale concernant les économies réalisées sur les frais de personnel, les effets des mesures d'urgence ont été d'ores et déjà évalués.

85. Le coût du plan de séparation mutuelle volontaire a été estimé globalement à 6,1 M\$ (cf. rapport de certification des comptes 2011), dont 4,058 M\$ provisionnés sur les comptes du programme ordinaire du biennium précédent.

86. L'économie globale générée à ce jour sur les 45 postes concernés est évaluée à 5,1 M\$ pour 2012-2013, dont 4,9 M\$ sur le 36 C/5 (compte tenu du gel des postes pendant la période couverte par les indemnités). D'un point de vue financier, sur le budget ordinaire, le bénéfice est de l'ordre de 2,5 M\$ compte tenu des indemnités versées.

87. Les contrats temporaires et de consultants ont été menés à leur terme, mais n'ont pas fait l'objet de renouvellement. Le redéploiement des capacités existantes devait primer sur les recours extérieurs. De fait, l'évolution du personnel sous contrat temporaire du budget ordinaire témoigne d'une baisse significative entre octobre 2011 (89 contrats) et octobre 2012 (15 contrats). Sur le premier semestre 2012, le nombre des contrats temporaires et de consultants affichait ainsi une baisse respectivement de 52 % et 79 % par rapport à la même période de l'année précédente²². Quelques contrats temporaires ont cependant été signés depuis janvier 2012, « en raison du caractère critique des missions » à assurer.

88. Le coût estimé de l'assistance temporaire, consultants inclus, sur le budget ordinaire pour l'exercice biennal 2012-2013 est de 15,8 M\$, contre 38,7 M\$ pour l'exercice précédent²³. La mesure aboutirait donc à une économie nette de 22,9 M\$.

89. Les économies générées par le gel des postes vacants par rapport au 36 C/5 initial (653 M\$) ont été approximativement estimées par le bureau de la gestion financière à 56,7 M\$, dont 6,78 M\$ sur les postes « *mission critical* » n'ayant pourtant pas fait l'objet d'un recrutement en 2012. Mais il est difficile d'évaluer l'impact réel en attente d'une décision sur le nombre exact de postes qui seront finalement pourvus. Quoi qu'il en soit les économies durables ne peuvent évidemment pas être évaluées faute d'un plan de redéploiement.

4.7.2 Pour le dispositif TASC

90. Un rapport d'étape du groupe de travail TASC (mémo ADG/MSS12/31 du 14 septembre 2012), approuvé par la Directrice générale, a fait le point de l'exercice, en 46 recommandations, sur trois sujets : *matériels d'information, gestion des voyages, procédures d'achat*.

91. Dans le domaine des matériels d'*information* (traduction, production, impression), les 18 recommandations adoptées étaient à l'origine, et au moment de la rédaction des recommandations en juillet 2012, d'application immédiate ou, au plus tard, à l'échéance de

²¹ Cf. objectifs de la feuille de route en annexe.

²² Cf. document 190 EX/4 Partie II

²³ Cf. tableau de bord BFM du 30/09/2012

janvier 2013. Lors de la première réunion de mise en œuvre, fin octobre 2012, les dates d'application ont été révisées pour tenir compte du délai écoulé entre la rédaction du rapport et sa mise en œuvre. Beaucoup de ces recommandations relèvent d'un souci général de meilleure gestion : orientation vers un univers plus économe en papier, meilleure sélection des publications, diffusion extérieure limitée et réservée aux instances dirigeantes etc. Les conclusions de TASCOS n'apportent pas d'avancée décisive. Le conseil des publications (*Publication Board*) qui désormais mène l'effort au nom de tous les secteurs a contribué à la réduction du nombre et du coût des publications (45% en moyenne).

92. Le mandat de TASCOS s'étendait aussi au domaine lié des *réunions et conférences*. C'est un domaine transversal, qui touche à nombre d'autres thèmes traités : occupation optimisée des locaux, coûts de voyage des participants aux réunions, dépenses engagées pour la documentation nécessaire à leur tenue, frais d'interprétariat et de traduction.

93. Le domaine des *traductions et interprétations* est parmi les plus sensibles et coûteux. Les économies possibles sont freinées par les exigences du multilinguisme, et surtout par le contrat signé en juillet 2011 avec les interprètes sur une base tarifaire commune au système des Nations unies et par la confidentialité de certains travaux qui excluent tout recours à l'extérieur.

94. Sur le plan de *l'impression*, le groupe de travail a proposé de mettre un terme plus rapide à l'impression offset exécuté en interne (cessation prévue fin 2013 et avancée fin 2012) et de vendre le matériel (0,6 M\$ attendus). Il apparaît cependant que cette décision – qui pourrait prendre effet pratique seulement en mars 2013 était antérieure à TASCOS et qu'elle faisait partie du programme de CLD (*Conferences, languages, documents*) dans le cadre du 36/C 5.

95. Des économies significatives peuvent donc être envisagées et ont d'ailleurs été inscrites dans le projet de budget par une baisse de 24% du chapitre CLD soit un gain de 5 M\$.

96. Le sujet des *voyages*, qui fait l'objet de 13 recommandations TASCOS, est un thème récurrent mais sensible dans une organisation internationale : la recherche d'économies de fonctionnement y est à la fois nécessaire et délicate. Avant même la crise, le sujet était ouvert. C'est en effet un poste budgétaire essentiel. Les budgets alloués aux dépenses des voyages s'élevaient en moyenne à environ 32 M\$ par biennium depuis 2008.

97. Une note Ivoire 11/25 du 3 août 2011, a posé les bases d'une politique de réduction des coûts, notamment en imposant une programmation qui permette de réserver à l'avance, donc à meilleur coût et en interdisant les réservations de dernière minute. Le rapport au Conseil Exécutif fait état d'une réduction de 36% du coût d'achat des billets de transport aérien international.

98. En même temps, les missions étaient réduites en nombre : un comparatif des mois de janvier – octobre des années 2010, 2011 et 2012 montre qu'une forte réduction des missions, tant en nombre qu'en coût, s'est engagée à l'UNESCO. Le coût moyen unitaire des voyages a ainsi diminué d'environ 25%. La réduction à 75% des indemnités journalières de subsistance (DSA²⁴) versées aux participants extérieurs aux réunions a réduit ce poste de 100 k\$ depuis son application en décembre 2011.

99. Le dispositif a été complété par une note Ivoire 12/11 du 9 juillet 2012, qui décidait que les voyages se feraient désormais en classe économique, sauf cas particuliers (moins de trois jours et 9h de vol). Les conditions des voyages statutaires ont été également fortement restreintes. Enfin, les voyages de moins de 4h en Europe se feront en train. Le résultat

²⁴ *Daily Subsistence Allowance*

escompté de ces mesures était de 2,5 M\$. Il s'agit d'une estimation que la trop récente mise en œuvre de la mesure, et l'absence d'outil d'analyse (dont le développement serait prévu pour 2013), ne permettent pas de vérifier.

100. Les travaux de TASC0 ont longuement examiné les modalités de gestion des voyages : recours à une agence ou gestion directe via Internet, procédures de décision et d'approbation, remboursement forfaitaire (per diem) ou frais réels etc. Sur les diverses modalités d'achat de voyages, il a été fait appel à un consultant extérieur, EPSA (cabinet spécialisé dans la gestion des achats et des dépenses hors production), qui a apporté des éléments utiles à la réflexion du groupe. Le coût du contrat EPSA, de 5 000 € a été couvert par le Fonds d'urgence.

101. Après avoir envisagé diverses solutions, dont celle de l'achat individuel via Internet, TASC0 a préconisé le maintien du recours à une agence mais avec une amélioration du fonctionnement interne, par la mise en place d'un point unique de contact avec l'agence. Entre-temps le contrat avec Amex a été renouvelé, après appel d'offres. Le gain obtenu dans cette renégociation vient notamment du passage d'un coût de gestion « *management fee* » à un coût par transaction « *transaction fee* » : le volume des transactions étant moindre, le coût se trouve automatiquement réduit. Ce gain est évalué à 300 k\$ environ. Il est en partie balancé par une réduction des rabais (- 200 k\$) du fait d'un chiffre d'affaires également moindre.

102. Les procédures (programmation, demande, approbation, rapport) ont été étudiées en détail. Les solutions proposées sont d'ordre pratique, réduisent le nombre des interventions, font appel à des procédures électroniques rapides et économes en papier, ce qui, à terme, doit faciliter une moindre dépense.

103. La dernière proposition est sans doute la plus structurelle et porteuse d'avenir, bien que non-quantifiable : il s'agit de promouvoir un changement de culture où les déplacements et missions feraient place à des modèles alternatifs de communication (vidéo, téléconférences etc.), ces nouvelles pratiques devant faire l'objet d'un suivi à partir de décembre 2012. Un outil de téléconférence sur Intranet doit être mis en place. Peu de manifestations tangibles de cette nouvelle approche de rencontres sans déplacement semblent être survenues jusqu'ici.

104. Au total, le programme d'application des recommandations TASC0 en matière de voyages est, dans son ensemble, suivi. Pour autant, il n'y a pas d'effet mesurable immédiat d'autant que la date d'application de nombre de mesures proposées est, selon les cas, étalée sur les mois à venir. On peut néanmoins relever que dans le rapport au Conseil exécutif, une évaluation d'une « économie potentielle de coûts » est donnée, en comparaison à la même période de l'année précédente, à 3 M\$. Ces évaluations sont, selon la responsable de TASC0, seulement fondées sur des raisonnements estimatifs initiaux et ne peuvent être considérées que comme des objectifs potentiels à atteindre.

Recommandation n° 6 : L'auditeur externe recommande de mettre en place des outils d'évaluation précise des mesures et de suivi de la réalisation des objectifs qualitatifs et quantitatifs, pour chaque champ d'application et de recommandations du dispositif TASC0.

105. Dans une note 11/34 du 3 octobre 2011, la Directrice générale décidait d'une nouvelle organisation des services supports « *qui favorisera(it) une approche intégrée de l'élaboration des politiques et des procédures* ». Dans le domaine particulier des achats, TASC0 a travaillé sur l'optimisation des procédures avec pour objectif la limitation des coûts. Les 15 recommandations du groupe de travail réexaminent le dispositif. Les grandes lignes concernent, outre le relèvement des seuils d'appel d'offres, la centralisation des procédures (guichet unique), et la planification des grands contrats.

106. Comme cela avait été le cas pour les voyages, une note Ivoire de la Directrice générale (note 12/11 déjà citée) a révisé les règles en cours en préemptant (dans la même perspective) ce que TASCO était en train d'examiner. Le rôle de TASCO est dès lors devenu d'assurer la mise en œuvre opérationnelle et concrète de cette décision. Elle instaure notamment un « guichet unique/*one-stop shop* » pour l'élaboration des politiques d'achat concernant les grands contrats (supérieurs à 150 000 \$). Cette directive élève par ailleurs les seuils d'appels d'offres en permettant les contrats directs lorsque l'achat est inférieur à 5 000 \$, l'appel informel à la concurrence pour les achats compris entre 5 000 et 50 000 \$, une procédure formelle de mise en concurrence entre 50 000 et 150 000 \$ et l'appel d'offres et consultation du guichet unique au-delà de 150 000 \$.

107. Cette mesure améliore le contrôle des procédures sur les contrats d'un montant élevé et réduit les tâches et les coûts d'ordre administratif sur les contrats de faible valeur.

108. Aucune estimation d'économies à réaliser n'a été fournie par TASCO. Il est vrai qu'il s'agissait plus de refondre des procédures en améliorant leur efficacité que de focaliser le travail sur une recherche d'économies directes. L'objectif de cette révision des procédures reste de réduire de 158 à 119 \$, soit 25%, le coût des transactions (par réduction du temps passé) et de faire baisser de 15% les coûts actuels administratifs (personnel), soit 368 250 \$. Mais il est aujourd'hui encore impossible de mesurer la contribution de ces recommandations à la réalisation de l'objectif de réduction de 15% des services communs et des coûts administratifs (objectif 12 de la feuille de route). Les divergences entre services ne facilitent pas une vue claire des perspectives immédiates et concrètes des travaux dans ce domaine.

4.7.3 Concernant la réorganisation des services

109. Les observations effectuées par la mission d'audit ont porté sur les conditions de réorganisation des services du Siège, en particulier sur les services HRM, BFM, BSP, MSS et ERI, ainsi que sur trois secteurs de programme (éducation, sciences exactes et naturelles, culture).

110. Comme pour la gestion du personnel ou la mise en œuvre du dispositif TASCO, il ressort que les incidences financières des mesures prises sont le plus souvent très difficiles, voire totalement impossibles à mesurer. Il est en effet confirmé, ici encore, que *l'estimation de l'impact des mesures envisagées n'est pas systématiquement intégrée au processus décisionnel de l'Organisation*. Les documents relatifs aux décisions, examinés par les auditeurs, sont peu ou pas du tout documentés ou, s'ils le sont, de manière très contingente.

111. Lorsqu'un service, sur le fondement de diverses directives de la Directrice générale, présente un projet de réorganisation, les deux avis d'HRM et de BFM sont requis (sauf évidemment dans le cas de la réorganisation de ces deux entités). Il est fréquent que l'avis de BSP soit sollicité, singulièrement, mais pas uniquement, en fonction de l'enjeu programmatique de la réorganisation projetée. Si souvent ces avis sont séparés, ils font parfois l'objet d'une note commune. La durée totale de cette phase d'examen préparatoire ne semble pas excéder, sauf exception, trois à quatre mois.

112. Il semble toutefois que l'on doive distinguer la situation avant novembre 2011 et après, puisque ce n'est qu'à partir de novembre 2011 qu'une estimation financière directe et indirecte de la réduction des coûts a été instituée et requise à l'occasion des réorganisations de services. Pour avoir néanmoins une vision globale des conditions d'élaboration du processus de décision et des enjeux, s'agissant notamment de l'affectation des moyens humains et de la réduction des coûts de personnel, il est nécessaire de procéder à de multiples investigations.

113. S'il n'est sans doute pas souhaitable de figer les procédures décisionnelles relatives aux réorganisations dans un cadre unique rigide, il serait pertinent d'harmoniser les pratiques et de permettre d'accéder aisément et rapidement à tous les documents faisant état des analyses faites, des problématiques soulevées, des évaluations et des avis donnés.

Recommandation n° 7 : L'auditeur externe recommande d'améliorer la traçabilité des décisions arbitrées par la directrice générale en constituant pour chaque décision un dossier documentant en détail, selon un cadre cohérent et applicable par tous, les décisions et avis relatifs à la réorganisation des secteurs et services, de manière à disposer des éléments historiques utiles à l'évaluation des mesures envisagées et de leurs suites.

114. D'autre part, *ces réorganisations sont difficilement mesurables à court terme*. S'agissant de l'impact financier de réorganisations sur le coût des activités, là où la réduction doit être la plus forte selon le C5 et les plans de travail, aucun élément d'évaluation ne permet de jauger les gains d'efficacité et d'efficience engendrés par ces réorganisations, qui incluent des réformes de procédures et de méthodes.

115. L'impact sur les coûts de personnels n'est pas davantage mesurable du fait de l'absence de chiffrage des incidences des réaffectations de personnes, de la suppression d'unités, des mesures individuelles de classification, toutes données qui ne sont pas toujours clairement et définitivement disponibles lors de la présentation du projet de réorganisation et la formulation des avis.

116. A plus long terme, et notamment à échéance du biennium 2012-2013, les effets financiers sont fonction de l'évolution de nombreux facteurs qui ne seront connus que progressivement : incidences des mesures prises pour le maintien du gel des postes vacants (d'importance variable selon les services et les secteurs), dégel des postes *mission critical*, des mesures de classification, voire de nouveaux départs anticipés.

117. Pratiquement tous les cas de réorganisation illustrent le caractère incomplet, voire invérifiable, des « économies » avancées.

118. Le rapport de la Directrice générale (190 EX/4 du 7 septembre 2012) informant le Conseil exécutif des progrès réalisés dans l'exécution du programme indique au sujet de l'objectif 12 de la feuille de route que les gains d'efficacité résultant de la fusion du bureau du contrôleur financier et du bureau du budget auraient permis d'économiser 2,3 M\$.

119. Le rapport 185 EX/5 en date du 10 septembre 2010 avait deux ans auparavant, explicité le mode de calcul de ce montant et indiqué sa réaffectation. Les économies provenant de la création du Bureau de la gestion financière et de l'intégration du bureau de l'information du public au sein du secteur des relations extérieures et de la coopération (ERC) pour créer le secteur des relations extérieures et de l'information du public (ERI) étaient alors estimées à 1,954 M\$ pour l'exercice en cours et à 2,340 M\$ pour le biennium suivant 2012-2013 (dont 1,940 M\$ pour le personnel et 400 k\$ pour le fonctionnement - voyages et services contractuels -).

120. La Directrice générale ayant proposé alors de réaffecter ces économies à l'exécution des programmes prioritaires « *après une évaluation appropriée des besoins les plus urgents* », il est patent que les « économies » alléguées ont en fait consisté, au moins pour partie, en un transfert de charges.

121. La réorganisation relative au secteur de l'administration devenu secteur des services de soutien (MSS) résulte d'une note Ivoirienne du 3 octobre 2011, décidant de fusionner la division des achats et la division du siège pour former la division des services communs. Les économies qui en résultent n'ont pas été évaluées.

122. La réorganisation du bureau de la gestion des ressources humaines (HRM) a été décidée par note Ivoire du 25 juin 2012. Elle s'est traduite par une réduction importante du format, passant de six sections à deux, mais les gains d'efficacité et de coûts, qui devraient être substantiels, ne semblent pas avoir été précisément évalués. Dans une note du 23 avril 2012, l'administratrice financière principale (CFO) fait état en réalité d'un déficit de 400 k\$, à comparer à celui de 1,5 M\$ du plus récent plan de travail, sans que l'on puisse en déduire que ce moindre déficit soit imputable à la réorganisation entreprise.

123. Quant à l'estimation financière des effets de la réorganisation du secteur ERI, elle a donné lieu à contestation interne (note du 23 juillet 2012 de BFM). La différence d'appréciation quant aux économies réalisées tenait au fait que l'objectif prenait en compte des gels de postes déjà gelés et des transferts de postes hors ERI qui ne généraient donc pas d'économie nette et que les indemnités à verser en cas de propositions de départ anticipé n'étaient pas prises en compte.

124. Des constats similaires ont été faits s'agissant de la réorganisation des plateformes intersectorielles ou de chacun des trois secteurs de programmes examinés au cours de l'audit : mêmes carences de méthodes et d'évaluation.

125. S'agissant enfin plus particulièrement des coupes opérées sur le programme, aucune synthèse, faisant ressortir les activités suspendues, précisant les motifs des choix opérés et leurs incidences en termes de coûts et de répartition des moyens humains, n'a pu être produite à l'auditeur.

126. Le rapport remis semestriellement au Conseil exécutif et qui présente les effets budgétaires des transferts de personnels entre secteurs, ne répond pas sérieusement au besoin ; il est global, il n'est pas documenté en détail poste par poste. Il n'est surtout pas un instrument de gestion mais de compte-rendu.

Recommandation n° 8 : L'auditeur externe recommande d'améliorer les outils d'évaluation et de préparation des décisions de réorganisation des structures : il conviendrait notamment d'établir, pour chaque unité concernée, un tableau faisant apparaître les réductions de coûts attendues en termes de personnel et de fonctionnement, et d'étendre cette analyse à l'ensemble de l'Organisation afin d'éliminer les fausses économies résultant de simples transferts internes de charges. Ces documents doivent être systématiquement actualisés lors de chaque mise à jour des plans de travail afin de disposer d'éléments exhaustifs et objectifs d'analyse, d'alerte et d'aide à la décision.

4.8 Impact de la crise sur la réforme du dispositif hors-siège

127. Au nombre des objectifs du document 34 C/4, et des préconisations de l'Evaluation externe indépendante, figurait non seulement la restructuration du réseau hors siège, mais également la nécessité d'organiser, au niveau du siège, des interfaces rationalisées permettant d'optimiser le suivi du fonctionnement du réseau.

128. L'objectif de cette mission d'audit par rapport à la réforme du dispositif hors-siège n'était pas d'aborder cette réforme au fond mais d'une part de voir comment sa préparation avait pu permettre à l'UNESCO d'aborder dans les meilleures conditions la problématique de réduction pressante des coûts apparue fin 2011, d'autre part quelles incidences la crise budgétaire pouvait avoir sur la conduite de cette réforme profondément structurante. Le déploiement de la réforme en Afrique et son financement ont particulièrement retenu l'attention.

129. L'Afrique est une priorité du C4 en cours. Sur continent, la réforme à l'étude depuis 2010 devrait aboutir à la fin de 2013, et permettre d'organiser la présence de l'UNESCO sur 24 sites (cinq bureaux régionaux, sept bureaux nationaux, un bureau de liaison et 11 *desks*), au lieu des 15 existants. Le nouveau dispositif inclut la création de deux bureaux, à Abidjan et Juba. La réforme structurelle ne se traduit donc pas, sur ce continent, par une diminution nette des implantations.

130. L'objectif de la réforme est d'abord de renforcer les compétences des bureaux ; cet objectif a été maintenu au nombre des priorités de l'UNESCO (réf. discours DG du 26 janvier 2012), dans la continuité de la priorité stratégique retenu depuis plus de 20 ans (cf. *Evaluation de la priorité Afrique de l'UNESCO*, rapport IOS/EVS septembre 2012). Cette réforme ne s'inscrit donc pas *a priori* dans une recherche d'économies. La volonté de réduire délibérément l'impact de la crise sur ce dispositif est d'ailleurs traduite dans la rédaction de l'objectif 4 de la feuille de route : « mettre pleinement en œuvre la réforme du dispositif hors Siège en Afrique d'ici à la fin de l'année 2013 ».

131. Le coût additionnel total de cette restructuration a été approuvé dans le budget 36 C/5 pour un montant de 9 M\$, ventilé en coûts récurrents additionnels à hauteur de 7,2 M\$, et de coûts de transformations additionnels pour 1,8 M\$ pour (coûts complémentaires de redéploiement, création des bureaux d'Abuja et Juba, installation matérielle, frais de séparation, ...).

132. En raison des difficultés financières de l'Organisation, l'enveloppe provisoire de travail allouée dans le budget du programme régulier 2012-2013 a été réduite à 4,9M\$. Toutefois, pour traduire le caractère prioritaire de la réforme, le déficit de financement a été en partie pris en charge à hauteur de 2,25 M\$ par le fonds d'urgence, essentiellement pour des dépenses non récurrentes (1,8 M\$) mais non exclusivement.

133. Même marginalement, l'intervention du fonds d'urgence (aux ressources *a priori* non récurrentes) pour financer des dépenses récurrentes contient, en soi, un risque pour l'Organisation, dans l'hypothèse où d'autres sources de financement, pérennes, ne viendraient pas, dès 2013, couvrir intégralement les charges de fonctionnement induites par la réforme. Persiste actuellement par ailleurs un déficit de l'ordre de 1,8 M\$ sur le fonctionnement récurrent, susceptible d'hypothéquer le bon fonctionnement des bureaux et le déploiement des nouvelles structures.

134. Le dispositif financier retenu n'est donc pas absolument cohérent avec l'ampleur de la réforme entreprise et la priorité qui lui a été conférée. En l'absence de couverture dès la mise en place de la réforme de la totalité des dépenses de fonctionnement prévues, et d'autre part, du fait de l'imprudence qu'il y aurait à prévoir le recours au fonds d'urgence, par nature non pérenne, pour compenser un déficit de fonctionnement, il y a lieu de s'interroger sur la pertinence du calendrier retenu et sur le risque pris par l'Organisation, de ne pas être en mesure de réaliser la mise en œuvre de la réforme dans des conditions satisfaisantes de fonctionnement.

135. Au total, les décisions prises apparaissent ambiguës : s'il s'agit d'une priorité absolue, il convient d'arbitrer les financements en sa faveur de façon absolue. En l'état actuel, la réforme subi l'impact de la crise et la diminution des moyens qui lui sont consacrés pourrait affecter, à relativement court terme, sa réussite.

Recommandation n° 9 : S'agissant d'une réforme d'envergure et particulièrement structurante, l'auditeur externe recommande que la révision du dispositif hors-siège en général et plus particulièrement en Afrique fasse l'objet d'un arbitrage financier plus clair, cohérent avec la haute priorité qui lui est attribuée dans la stratégie de l'UNESCO et propre à garantir le succès du projet dans les délais fixés.

4.9 Le fonds d'urgence et son utilisation

136. Au mois de novembre 2011, un fonds d'urgence a été créé par la Directrice générale, en application des articles 6.5 et 6.6 du règlement financier. Ce compte spécial a fait l'objet de la décision 189 EX/15 du 29 février 2012 et d'un règlement financier spécifique. Les ressources mobilisées ont pour objectif de combler le déficit de financement d'une part, et de mettre en œuvre les programmes prioritaires et les initiatives de réforme d'autre part (décision du Comité de direction (SMT) du 5 juin 2012). Mi-novembre 2012, le fonds avait réuni 60,9 M\$, grâce aux contributions de 22 États (dont les 2/3 fournis par deux donateurs, l'Arabie Saoudite et le Qatar) et de quelques donateurs particuliers, ainsi que d'un peu plus de 100 k\$ d'intérêts sur les fonds placés.

137. En application des dispositions du *Manuel administratif*, le dispositif d'allocation des ressources est basé sur des priorités définies par la Directrice générale : les fonds doivent être alloués à des activités ou des zones géographiques relevant des priorités arrêtées dans le 36 C/5 approuvé, pour en accroître le résultat (décision du SMT du 29 février 2012).

138. Après une première phase d'imprécisions, le Conseil exécutif a, au cours de sa dernière session, arrêté cinq critères rendant une dépense éligible au financement par le fonds d'urgence, parmi lesquels notamment l'inscription dans le 36 C/5, la contribution aux grandes priorités (Afrique et Égalité des genres), la répercussion sur le fonctionnement des bureaux hors siège. La Directrice générale a exclu que le fonds d'urgence puisse financer des postes, sauf pour des exceptions justifiées ayant reçu son approbation expresse. Le financement de mesures de réforme n'est pas spécifiquement ciblé. Néanmoins, 2,18 M\$ ont été affectés à la mise au point d'outils informatiques de gestion, notamment pour la gestion des ressources humaines (objectif 18 de la feuille de route).

139. Les montants utilisés représentaient, à fin octobre 2012, environ 30% des contributions spéciales reçues, soit 21,6 M\$, répartis notamment entre les secteurs suivants : éducation (5%), science (3%), sciences humaines et sociales (2%), culture (4%), communication (2%), instituts (1%), autres (10%). Ils ont donc bénéficié à la quasi-totalité du fonctionnement de l'Organisation, y compris les services supports ou le bureau de la Directrice générale, et pour une grande variété de dépenses (organisation de conférences, production de statistiques, loyers, etc.).

140. Le fonds d'urgence étant d'une durée limitée, l'attention est appelée sur le fait que, dans le cadre d'une crise budgétaire dont la fin n'est ni connue ni prévisible, il pourrait s'avérer imprudent de l'utiliser pour financer des dépenses récurrentes, telles que des coûts générés pour le fonctionnement courant, comme cela peut être le cas pour des bureaux de terrain (cf. *supra*). Au reste, le recours facilité aux ressources du fonds d'urgence pourrait constituer un frein psychologique à la recherche active d'économies dans les secteurs.

141. Les montants recueillis, qui représentent moins de 10% du 36 C/5, comme le caractère vraisemblablement temporaire du dispositif ne pourront permettre de faire face durablement à une réduction des ressources budgétaires. Les charges récurrentes aujourd'hui couvertes par le fonds d'urgence devront être absorbées par le 37 C/5.

Recommandation n° 10 : Compte tenu de la durée nécessairement limitée du dispositif du fonds d'urgence, l'auditeur externe recommande d'exclure strictement le financement de dépenses de fonctionnement récurrentes par ce fonds, sauf exceptions réellement justifiées par la mise en danger de priorités stratégiques que les ressources du budget 36 C/5 ne permettraient pas de servir, exceptions qui devront être ensuite normalement financées par le 37 C/5.

V. CONCLUSION

142. La crise financière et budgétaire que connaît l'UNESCO depuis fin 2011 est moins importante dans son ampleur, certes exceptionnelle, ou dans ses conséquences matérielles, lourdes à assumer, que dans ce qu'elle révèle des forces et des faiblesses de l'Organisation et des enseignements qu'elle peut en tirer.

143. Au rang des forces on ne peut nier que l'Organisation ait bénéficié, dès le déclenchement des difficultés, de l'engagement de quelques responsables exécutifs, dont la créativité et la réactivité ont été incontestablement stimulés par l'énergie déployée par la Directrice générale décidée à sortir de la crise « par le haut » et à éviter à l'UNESCO une dégradation irrémédiable de sa capacité à servir ses missions stratégiques. La pertinence des mesures prises, autant que possible et avec les moyens dont elle disposait, pour amortir au mieux les effets de cette crise sur la fin du biennium, en est une illustration.

144. La façon dont l'Organisation était préparée à affronter une telle crise, et celle dont elle s'est mise en ordre de marche pour adopter des mesures plus structurantes et à effet plus durable, mettent néanmoins en lumière des faiblesses auxquelles l'UNESCO doit remédier à moyen terme. La question de la préparation est particulièrement pertinente : faire face à une réduction brutale du tiers de ses ressources n'est aisé pour aucune organisation. Le caractère inattendu d'une telle crise ne justifierait en rien l'impréparation. Tout au contraire, une organisation doit *en permanence* s'assurer que ses structures, sa culture de gouvernance et de gestion, ses procédures, ses outils d'information et de gestion, lui permettent de répondre sans délai aux événements les plus improbables. L'UNESCO saurait d'autant moins échapper à ce principe de gestion à la fois stratégique et de bon sens, que son environnement politico-économique a significativement évolué depuis au moins une décennie. C'est dans ce domaine que l'Organisation a montré ses plus grandes faiblesses.

145. D'abord, avant la crise dès 2010, en lançant un ensemble de réformes, jugées à juste titre nécessaires par la Directrice générale mais engagées à un rythme trop lent et sans cohérence maîtrisée, faute d'une gouvernance stricte et d'une adhésion collective voire d'un engagement loyal de tous. Ce cycle de réforme, précis dans ses intentions mais dispersé dans sa réalisation, s'est donc trouvé d'une efficacité limitée dès lors qu'il s'agissait d'une part de stimuler, puis d'introduire, un réel et profond changement de la culture de gestion, de contrôle et de comportement, d'autre part de garantir la robustesse des changements introduits.

146. Les mêmes lacunes et les mêmes faiblesses ont affecté la conception, la préparation, la mise en œuvre des mesures structurelles permettant de répondre à la problématique d'une crise budgétaire plus longue que prévue : trop de compromis ont sans doute affecté la définition des objectifs de réforme ; trop d'imprécision dans l'évaluation des risques ou des impacts, économiques, sociaux et programmatiques, pouvant en être attendu ; une gouvernance ambiguë et partant inefficace, dans laquelle les rôles respectifs de la directrice générale (politique, stratégique et d'arbitrage) et du directeur général adjoint (technique, opérationnel et de gestion) ne sont pas clairement exercés comme ils devraient l'être, et où l'engagement de *tous* les responsables exécutifs n'est pas assuré par une autorité active et par une coordination opérationnelle des projets de réforme ; enfin, des délais extrêmement longs, non maîtrisés parce que non réellement planifiés, ayant pour effet de diluer considérablement l'énergie des personnels et l'impact des mesures projetées.

147. Les enseignements à en tirer sont évidents et découlent de l'analyse même des forces et des faiblesses mises en lumière : adopter une véritable méthodologie de conduite du changement, avec une organisation et des outils de conduite de projet, faisant une place sérieuse aux questions de gouvernance et de « management efficient », à la définition d'objectifs cohérents, pertinents, vérifiables et mesurables, y compris d'objectifs chronologiques de mise en œuvre ; travailler non seulement les structures et les procédures

mais aussi, et surtout, la culture de gestion, de responsabilité et de performance ; travailler de façon efficace en dirigeant l'effort sur les facteurs les plus critiques de la gestion (effectifs et programme) plutôt que sur un nombre limité de procédures administratives moins susceptibles de contribuer *significativement* à un rééquilibrage de l'économie d'ensemble de l'Organisation.

VI. REMERCIEMENTS

148. L'auditeur externe remercie le Secrétariat de l'UNESCO et l'ensemble des personnels pour leur disponibilité lors de la mission d'audit.

(Fin des observations d'audit)

VII. DECISION PROPOSEE

149 Le Conseil exécutif,

1. Ayant examiné le document 191 EX/28 Partie II,
2. Exprime sa satisfaction au Commissaire aux comptes pour la haute qualité de son rapport ;
3. Invite la Directrice générale à rendre compte de l'avancement de la mise en œuvre des recommandations dans le cadre de son rapport sur le suivi de l'ensemble des recommandations émises par le Commissaire aux comptes.

ANNEXE

Feuille de route pour l'exécution du 36 C/5

- **Objectif 1** : Compte tenu du nombre actuel de plans de travail, la Directrice générale a donné des instructions pour en réduire le nombre total de 20 % d'ici la fin de l'année 2012 afin de cibler et de favoriser l'obligation redditionnelle.
- **Objectif 2** : Le nombre de plans de travail ayant des coûts opérationnels minimaux (à l'exception de ceux qui bénéficient de ressources extrabudgétaires) sera réduit de 30 % d'ici la fin de l'année 2012.
- **Objectif 3** : Le montant minimum du budget d'un plan de travail sera, dans la mesure du possible, porté à 25 000 dollars des États-Unis.
- **Objectif 4** : Mettre pleinement en œuvre la réforme du dispositif hors Siège en Afrique d'ici à la fin de l'année 2013.
- **Objectif 5** : D'ici à la fin de l'année 2013, des Documents de l'UNESCO relatifs à la programmation par pays (UCPD) auront été élaborés pour chaque pays où l'UNESCO est active.
- **Objectif 6** : Le ratio global entre le personnel hors Siège et le personnel du Siège passera de 35 pour 65 actuellement à 40 pour 60 d'ici à la fin de l'année 2013, en veillant notamment à accroître les effectifs du cadre organique hors Siège grâce à une politique de mobilité accrue.
- **Objectif 7** : L'UNESCO réexaminera d'ici la fin de l'année 2013 la totalité de ses mémorandums d'accord avec les fonds et programmes des Nations unies et avec certaines autres organisations du système des Nations unies.
- **Objectif 8** : L'UNESCO continuera de consacrer 2 % des ressources de son programme à sa participation et à son intégration aux exercices communs de programmation par pays des Nations unies sur le terrain, et au niveau régional et mondial.
- **Objectif 9** : Des efforts seront faits pour accroître de 10 % le nombre de partenariats public-privé d'ici la fin de l'année 2012 et pour privilégier tout particulièrement les partenariats générateurs de ressources, au Siège et sur le terrain.
- **Objectif 10** : Parvenir à un meilleur équilibre entre les postes relevant des programmes et les postes relevant de l'administration s'agissant des 75 % de postes vacants qui ont été gelés.
- **Objectif 11** : Offrir de nouveaux programmes de départs volontaires, en cas de besoin, d'ici à la fin de 2013.
- **Objectif 12** : Réduire de 15% le montant total des coûts administratifs d'ici à la fin de 2013, par des réductions des coûts des services internes et des unités administratives, des départs à la retraite en particulier dans le secteur du soutien administratif, et un redéploiement des effectifs moyennant un investissement dans des outils d'un bon rapport coût-efficacité.
- **Objectif 13** : Réduction de 10%, d'ici à la fin de 2013, du nombre de postes au sein des Bureaux exécutifs (EO), des Bureaux administratifs (AO) et des services de secrétariat, à l'échelle de l'UNESCO, 10% par voie de regroupement.

- **Objectif 14** : Passage du ratio actuel d'un membre du personnel du cadre de service et de bureau pour un membre du personnel du cadre organique à un ratio de 0,9 membre du personnel du cadre de service et de bureau pour 1,1 membre du personnel du cadre organique d'ici à la fin de 2013.
- **Objectif 15** : Utilisation et affectation plus efficaces de l'espace de bureau disponible, en vue de libérer plus de 300 espaces de bureau à moyen terme.
- **Objectif 16** : Réexaminer, au cours du prochain exercice biennal, tous les coûts liés à la gouvernance des conventions, des programmes scientifiques internationaux, des instituts de catégorie 1 et autres programmes intergouvernementaux, en vue de réduire sensiblement le coût des transactions, du soutien administratif et des voyages. Les économies réalisées seront réinjectées dans les budgets opérationnels consacrés à ces domaines.
- **Objectif 17** : Assurer, d'une manière plus efficace et plus efficiente, la prestation des services destinés aux organes directeurs et aux États membres, de façon à réduire les coûts, à éliminer les doubles emplois, à améliorer la coordination et à créer des synergies d'ici à la fin de 2013.
- **Objectif 18** : Mettre en œuvre, au cours de l'exercice biennal, un certain nombre de projets dans le domaine des technologies de l'information, afin de réduire les coûts de transaction et d'améliorer l'efficacité : système intégré de gestion des dépenses de personnel ; outil de gestion des achats ; outil de gestion des voyages ; expansion des flux pour les processus relatifs aux ressources humaines ; outil de gestion de la correspondance. Pour certains de ces projets, il reste à trouver des sources de financement.



Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Conseil exécutif

Cent quatre-vingt-onzième session

191 EX/28

Partie III

PARIS, le 11 avril 2013
Original français

Point 28 de l'ordre du jour provisoire

NOUVEAUX AUDITS DU COMMISSAIRE AUX COMPTES

Partie III

RAPPORT D'AUDIT DU BUREAU MULTI-PAYS DE L'UNESCO POUR L'INDE, LE NÉPAL, LE BHOUTAN, LE BANGLADESH, LE SRI LANKA ET LES MALDIVES – NEW DELHI, INDE

Résumé

Conformément à l'article 12.4 du règlement financier, le Commissaire aux comptes présente son rapport d'audit du bureau multi-pays de l'UNESCO pour l'Inde, le Népal, le Bhoutan, le Bangladesh, le Sri Lanka et les Maldives - New Delhi, Inde.

Action requise du Conseil exécutif : décision proposée au paragraphe 63.



**AUDIT
DU BUREAU MULTI-PAYS DE L'UNESCO
POUR L'INDE, LE NÉPAL, LE BHOUTAN, LE BANGLADESH, LE SRI LANKA
ET LES MALDIVES**

- NEW DELHI, INDE -

TABLE DES MATIERES

I. OBJECTIF ET CHAMP DE L'AUDIT	10
II. CONTEXTE	10
III. OBSERVATIONS D'AUDIT.....	11
3.1 Cadre d'action du bureau	11
3.2 Gestion générale du bureau	11
3.2.1 Rapport d'activité - objectifs du bureau.....	11
3.2.2 Direction du bureau	12
3.3 Moyens du bureau.....	13
3.3.1 Locaux permanents	13
3.3.2 Budgets et effectifs	14
3.3.3 Conservation des contrats de personnel.....	16
3.4 Observations spécifiques de gestion.....	17
3.4.1 Gestion des contrats de services	17
3.4.2 Gestion des achats	18
3.4.3 Gestion des actifs	19
3.4.4 Gestion des dépenses de voyages	20
3.5 Gestion des activités/projets	24
3.5.1 Gestion administrative des activités	24
3.5.2 Effets de la crise financière sur l'exécution du programme	25
IV. REMERCIEMENTS	26

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : L'auditeur externe recommande de poursuivre, à l'avenir, la production et la diffusion non seulement de la lettre d'information trimestrielle mais également du rapport d'activité annuel, initiative qui permet aussi bien de faire le point en interne que de communiquer à l'extérieur une synthèse des actions entreprises et des résultats obtenus.

Recommandation n° 2 : Tant pour donner une utilité à la synthèse d'activité recommandée précédemment, que pour permettre une évaluation réelle des responsables locaux et de l'efficacité de la structure, l'auditeur externe recommande de donner explicitement et rapidement des directives d'action et des objectifs au directeur en établissant le contrat de performance prévu par le règlement de l'Organisation, ou au minimum des directives écrites endossées par le siège au niveau approprié.

Recommandation n° 3 : L'auditeur externe recommande fortement que, lorsqu'un intérim est prévu pour excéder une durée raisonnable à déterminer (possiblement trois mois), le choix des agents à nommer à titre intérimaire à des postes de direction prenne moins en considération l'ancienneté relative des candidats potentiels que leur souhait et leur capacité réelle à exercer ces fonctions. En tout état de cause, des fonctions de direction ne doivent pas être cumulées avec des responsabilités opérationnelles subordonnées au risque 1/ de créer les conditions de conflits d'intérêt du fait d'une séparation purement formelle des fonctions ; 2/ d'alourdir excessivement la charge de travail des intérimaires désignés, au prix d'une perte significative d'efficacité et de qualité du travail fourni dans chacune des fonctions exercées.

Recommandation n° 4 : L'auditeur externe recommande de systématiser et structurer les procédures de passation de suite lors de l'entrée en fonction d'un responsable exécutif au sein du bureau, notamment par l'élaboration d'une check-list de passation de fonctions et la production d'un dossier synthétique à destination du responsable entrant.

Recommandation n°5 : L'auditeur externe recommande qu'avant l'entrée dans les lieux du nouveau bâtiment mis à disposition par le gouvernement indien, soit finalisé et signé l'accord complémentaire prévu à l'article VI.1 de l'accord de siège relatif aux modalités pratiques, juridiques et financières, du soutien accordé au bureau de l'UNESCO à New Delhi.

Recommandation n°6 : L'auditeur externe recommande de constituer un dossier « personnel » de référence à conserver au sein du bureau par la section administrative, des copies pouvant être fournies en tant que de besoin aux secteurs. Les originaux des contrats du personnel (et des avenants), y compris les termes de références ou fiche de poste, des copies des décisions administratives les concernant, des informations financières pertinentes, et tous autres documents propres à permettre au directeur - au premier chef -, et aux secteurs - à leur niveau -, d'exercer leur responsabilités en la matière doivent y être conservés et mis à jour. Ces dossiers doivent être conservés dans des conditions conformes au caractère personnel et confidentiel des informations qu'ils contiennent.

Recommandation n°7 (pour le Secrétariat): L'auditeur externe recommande qu'une information, des conseils, voire des instructions (différenciées selon les types de contrats) soient adressés à tous les bureaux de terrain au sujet de la tenue, de la conservation et de la mise à jour des dossiers de personnel des agents qui leurs sont affectés.

Recommandation n°8: L'auditeur externe recommande au bureau de maintenir un dossier détaillé sur les conditions de négociation et les conditions d'exécution (notamment révision des prix) des contrats-cadres négociés pour le groupement des agences de l'ONU. Il recommande également au bureau, aussi bien pour alerter le comité inter-agence au sein duquel l'UNESCO doit tenir un rôle proactif et pas seulement suiviste, que pour la gestion de ses propres contrats, de se doter d'un outil d'identification et de suivi des échéances critiques des contrats en cours.

Recommandation n°9: L'auditeur externe recommande de mettre en place, soit de façon autonome, soit de façon groupée et coordonnée avec d'autres agences ou organisations internationales, un plan d'achat annuel voire pluriannuel (pour les matériels à durée de vie longue et pouvant être anticipée); cet outil doit être développé en collaboration étroite avec les responsables de secteurs.

Recommandation n°10: L'auditeur externe recommande de mettre en place sans délai un inventaire exhaustif de tous les biens d'équipement utiles à la conduite des opérations du bureau, qu'ils soient comptabilisés en actif ou non, de le mettre à jour régulièrement et d'effectuer annuellement le recensement de toutes les entrées de cet inventaire physique.

Recommandation n°11 (pour le Secrétariat): En vue d'une plus grande maîtrise des coûts de voyage, et par souci d'équité de l'indemnisation, l'auditeur externe recommande particulièrement d'étudier d'ici la fin du biennium en cours, la possibilité de réinstaurer l'obligation de fournir les factures d'hôtel en justification de l'attribution de la part « logement » des indemnités journalières de mission.

Recommandation n°12: S'agissant des dépenses de voyage, l'auditeur externe recommande fermement :

- de respecter scrupuleusement les règles applicables aux voyages en mission, particulièrement celles relatives 1/ à la délivrance d'un ordre de mission préalable explicite, sans marge d'interprétation, les motifs précis du déplacement, 2/ au choix de la voie la plus économique, 3/ à la restitution des relevés de voyage et à la fourniture d'un rapport de mission explicite, détaillé et documenté sur les travaux effectivement accomplis au cours des missions ;
- que le directeur du bureau, avec l'assistance du responsable administratif, évalue avec la plus grande rigueur l'efficacité et l'économie des missions qu'il autorise (dans le cadre du plan trimestriel de mission) en vue de garantir que celles-ci apporteront une contribution significative à l'exécution des projets et du programme ; à cette fin, fixe les règles de documentation des demandes d'ordres de mission (comparaison des plans de vols, justification des durées envisagées, ...);
- de lever toute ambiguïté, par voie d'une directive interne, sur les dépenses engagées personnellement par les agents de l'organisation pour motif officiel, dont ils peuvent, après autorisation préalable quant à la nature des dépenses et aux conditions de leur justification, demander le remboursement à l'Organisation.

Recommandation n°13 : Qu'ils soient sous forme électronique ou matérielle, l'auditeur externe recommande d'améliorer la tenue des dossiers de projet/activités, non seulement en les constituant conformément au plan-type adopté par l'Organisation, mais aussi et surtout en utilisant ces dossiers non pas comme de simples archives administratives mais comme des instruments de gestion et de contrôle permanent de la conduite de ces projets.

Recommandation n°14 : L'auditeur externe recommande de conclure un contrat-cadre (à prix forfaitaires dans la mesure du possible) avec l'expert-comptable intervenant, en appui des responsables de programmes, dans le contrôle des états financiers des AFC. Les bons de commande, en tant qu'ils sont substantiellement liés à l'AFC, devraient alors être initiés par les responsables de programmes chargés du contrôle de la bonne exécution et de l'acceptation des livraisons des AFC.

Recommandation n°15 (pour le Secrétariat) : L'auditeur externe recommande de réglementer la « sanctuarisation » des contributions volontaires au budget ordinaire afin de conserver l'esprit de ces apports ainsi que celui des textes qui les régissent aujourd'hui.

I. OBJECTIF ET CHAMP DE L'AUDIT

1. Une équipe de deux auditeurs s'est rendue auprès du bureau de New Delhi du 3 au 18 janvier 2013. L'audit a porté principalement sur la gestion et les activités du bureau.
2. L'audit a été conduit selon les normes internationales d'audit de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle (INTOSAI) et en application des textes en vigueur, notamment l'article 12 du règlement financier de l'UNESCO (*Financial regulations*) et l'annexe relative au mandat additionnel du commissaire aux comptes.
3. Chaque observation ou recommandation a été discutée avec les responsables du bureau. Une réunion de fin de mission (*exit meeting*) a eu lieu le 18 janvier 2013 sur place avec le directeur, le responsable administratif et les spécialistes de programme présents au bureau ce jour. La direction a eu connaissance du projet de rapport et a pu faire connaître ses observations. Ses commentaires et ses réponses aux observations d'audit, ainsi que ceux des services du siège destinataires du rapport provisoire, sont pleinement pris en compte, en tant que de besoin, dans la position finale de l'auditeur externe.

II. CONTEXTE

4. Le bureau multi-pays de New Delhi (Inde) est le plus ancien des bureaux décentralisés de l'UNESCO. Il a été établi pour la première fois en 1948. Initialement dédié aux activités du secteur des sciences et technologies il est désormais compétent pour conduire les activités de tous les secteurs de programme de l'Organisation. Sa responsabilité s'étend à six pays de cette région d'Asie du Sud : Inde, Bangladesh, Sri Lanka, Bhoutan, Népal et Maldives. La mise en œuvre des projets et activités au Bangladesh et au Népal est effectuée en consultation avec les bureaux de l'UNESCO à Dacca (Bangladesh) et à Katmandou (Népal).
5. Pour le biennium 2012-2013 le bureau dispose, au titre du Programme ordinaire (*Regular Program*), d'un budget (36 C/5), hors dépenses de personnel assurées par le siège, de 1 042 K\$¹ (dont 380 000 \$ pour le fonctionnement du bureau) comprenant une contribution de l'ordre de 174 000 \$ de la part du gouvernement indien pour le financement de la location des locaux permanents du bureau. S'ajoutait à la fin de l'année 2012, pour 24 projets, un disponible extrabudgétaire de l'ordre de 500 K\$ (sur un financement extrabudgétaire total de quelques 1 400 K\$).
6. L'audit du bureau a été conduit dans le contexte particulier d'une forte récession des budgets d'activité sur Programme ordinaire en 2012 et d'un contexte de management qui avait vu, en 2011, une vacance du poste de directeur de plus de six mois et de celui du spécialiste de programme Education d'une année.

¹ Dollars des Etats-Unis.

III. OBSERVATIONS D'AUDIT

3.1 Cadre d'action du bureau

7. L'ancienneté du bureau de New Delhi et le rôle important qu'il joue dans la région expliquent sans doute que son cadre d'intervention soit clair. Les documents de stratégie pays sont disponibles ou correctement suivis pour leur mise à jour. Les relations avec les autres agences de l'ONU sont également correctement suivies dans la forme, le bureau bénéficiant, depuis 2012, d'un budget dédié pour la préparation des UCPD² et des UNDAF³ (12 000 \$ au titre du budget 36C/5).

3.2 Gestion générale du bureau

3.2.1 Rapport d'activité - objectifs du bureau

8. Il n'existe pas de rapport d'activité proprement dit, le bureau ayant choisi, comme nombre d'autres bureaux de l'Organisation, de diffuser au public les informations essentielles sur son activité par le biais d'une lettre d'information électronique trimestrielle.
9. Comme l'auditeur externe avait été conduit à le relever dans d'autres bureaux locaux, il est certain que, au-delà d'une simple information courante et sélectionnée chaque trimestre, un rapport annuel inscrit dans une logique de bilan permet, en mettant l'accent sur les actions conduites et les réalisations obtenues dans la région et sur les ressources consacrées par les Etats-membres et les partenaires, de promouvoir la stratégie, l'image et le rôle de l'Organisation. Au minimum la réalisation d'une version électronique, très peu coûteuse, représente un compromis acceptable entre le besoin de visibilité et de promotion et la nécessaire maîtrise des budgets. Au surplus, la rédaction d'un rapport d'activité annuel permet aussi au bureau, à son directeur et aux spécialistes de programme, de réaliser un exercice de synthèse tout aussi utile en interne.

Recommandation n°1 : L'auditeur externe recommande de poursuivre, à l'avenir, la production et la diffusion non seulement de la lettre d'information trimestrielle mais également du rapport d'activité annuel, initiative qui permet aussi bien de faire le point en interne que de communiquer à l'extérieur une synthèse des actions entreprises et des résultats obtenus.

10. L'élaboration d'un rapport d'activité trouve en partie sa justification et sa cohérence dans le rapport qu'il entretient avec les objectifs assignés au bureau : le bilan des performances réalisées est en effet un élément significatif de la synthèse d'activité annuelle et d'autant plus que, même si cette logique s'est un peu affaiblie, le principe de la « gestion basée sur les résultats » (*result based management*) est théoriquement en vigueur dans ce bureau.
11. Conformément au manuel administratif, le directeur est censé, pour chaque biennium, recevoir un mandat reposant sur un contrat de performance (*performance agreement*), lequel doit « définir les résultats attendus pour le biennium dans tous les domaines de (sa) fonction avec des indicateurs de résultat correspondant ». Or, selon les informations dont a disposé l'auditeur, le directeur du bureau de New Delhi n'a signé aucun contrat de performance pour le biennium 2012-2013.

² UNESCO Country programming document (UCPD - Document de l'UNESCO relatif à la programmation par pays).

³ United Nations Development Assistance Framework (UNDAF - Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement).

L'absence de directives et d'objectifs explicites donnés au directeur empêche en conséquence d'accorder grand crédit au système d'évaluation tant des personnes que des structures. La délivrance d'une lettre de nomination, d'une fiche de poste, largement générique et non conjoncturelle, ne sauraient réellement tenir lieu d'un contrat d'objectifs personnels.

Recommandation n° 2 : Tant pour donner une utilité à la synthèse d'activité recommandée précédemment, que pour permettre une évaluation réelle des responsables locaux et de l'efficacité de la structure, l'auditeur externe recommande de donner explicitement et rapidement des directives d'action et des objectifs au directeur en établissant le contrat de performance prévu par le règlement de l'Organisation, ou au minimum des directives écrites endossées par le siège au niveau approprié.

3.2.2 Direction du bureau

12. Entre juin 2011 et janvier 2012 la direction du bureau a été confiée à l'un des spécialistes de programmes en attente de l'arrivée du directeur pressenti retenu dans son affectation précédente (Kaboul). Les raisons qui ont conduit à retarder l'arrivée du directeur sont sans doute légitimes s'il s'agissait pour l'Organisation de ne pas casser une dynamique de projet, en cours en Afghanistan, apparemment largement conditionnée par la personnalité de ce directeur.
13. Cette situation a néanmoins occasionné une relative paralysie du bureau. Certes la personne désignée « faisant fonction » (*officer-in-charge*) avait reçu de la part du directeur de BFC⁴ (BFC/DIR/11/072 du 14 juin 2012) l'autorité pour signer les contrats et ordonnancer les dépenses (*approving officer*). Mais cette autorité simplement formelle ne pouvait pas satisfaire le besoin, pendant une aussi longue période, d'une autorité managériale solide ; d'autant moins que la fonction de représentation, y compris institutionnelle, était alors remontée au niveau de BFC. La personne ainsi nommée, spécialiste de programme experte dans son domaine mais sans formation ni appétence particulière pour la direction générale d'une entité institutionnelle, s'est, à ses dires même, trouvée en porte-à-faux vis-à-vis de ses collègues et n'a su ni pu réellement assurer une direction active et stratégique du bureau. Pour illustration, et de façon significative, on constate qu'aucune réunion formalisée de l'équipe de direction n'a eu lieu entre juin 2011 et janvier 2012. La crise financière et budgétaire qu'a connue l'Organisation fin 2011 a rendu cette lacune plus aiguë.

Recommandation n° 3 : L'auditeur externe recommande fortement que, lorsqu'un intérim est prévu pour excéder une durée raisonnable à déterminer (possiblement 3 mois), le choix des agents à nommer à titre intérimaire à des postes de direction prenne moins en considération l'ancienneté relative des candidats potentiels que leur souhait et leur capacité réelle à exercer ces fonctions. En tout état de cause, des fonctions de direction ne doivent pas être cumulées avec des responsabilités opérationnelles subordonnées au risque 1/ de créer les conditions de conflits d'intérêt du fait d'une séparation purement formelle des fonctions ; 2/ d'alourdir excessivement la charge de travail des intérimaires désignés, au prix d'une perte significative d'efficacité et de qualité du travail fourni dans chacune des fonctions exercées.

14. L'auditeur externe relève maintenant avec satisfaction que le nouveau directeur, en poste depuis janvier 2012, exerce une direction pro-active du bureau. Avant sa prise de fonction étaient organisées des réunions générales mensuelles (*all staff*) dont la lecture des comptes-rendus laisse à

⁴ Bureau of Field Coordination (Bureau de coordination des unités hors siège).

entendre qu'il s'agissait essentiellement de réunions d'information. Quoi qu'il en soit la réunion mensuelle de l'équipe de direction (*management team* – directeur, responsable administratif et spécialistes de programmes), pour laquelle le directeur a établi un cahier des charges précis, est une avancée significative en ce domaine. Elle permet d'œuvrer à la construction d'un esprit d'équipe, au décloisonnement des secteurs de programme, au partage des préoccupations communes au bureau.

15. Il est de bonne gestion que le passage de relais entre responsables soit structuré et organisé notamment par la délivrance au responsable entrant en fonction d'un rapport de passation de fonctions (*handover report*) formel ; les seuls documents de ce type identifiés à New Delhi sont le rapport établi par l'ancien directeur au bénéfice de l'actuel, et celui produit par le responsable du secteur Sciences. Compte tenu des observations faites plus loin sur la médiocrité de la tenue des dossiers projets/activités ce type de document est d'autant plus nécessaire pour assurer une continuité totale des opérations.

Recommandation n° 4 : L'auditeur externe recommande de systématiser et structurer les procédures de passation de suite lors de l'entrée en fonction d'un responsable exécutif au sein du bureau, notamment par l'élaboration d'une check-list de passation de fonctions et la production d'un dossier synthétique à destination du responsable entrant.

3.3 Moyens du bureau

3.3.1 Locaux permanents

16. L'article VI.1 de l'accord de siège (*Host country agreement*) conclu avec le gouvernement indien précise que celui-ci met à la disposition de l'Organisation les locaux permanents nécessaires à la conduite de ses opérations. L'UNESCO prend à sa charge l'entretien et la sécurité. En réalité, cette disposition est satisfaite par le fait que l'UNESCO prend à bail les locaux permanents, en son nom propre, baux dont il règle les loyers. Le gouvernement indien rembourse annuellement l'Organisation des dépenses qu'elle a payées. Ce remboursement intervient généralement vers le mois de mars de chaque année. Ce mode de fonctionnement tout à fait particulier n'est pas strictement conforme à l'accord de siège : l'UNESCO prend ce faisant à sa charge les risques juridiques et financiers de l'exécution d'un contrat de droit privé ; les conditions dans lesquelles ces risques seraient couverts par l'Etat indien ne sont décrites ni dans l'accord de siège ni dans aucun autre accord complémentaire. Il est pourtant prévu dans ce même accord que les détails pratiques de mise en œuvre de l'engagement de l'Etat indien soient détaillés dans un accord complémentaire spécifique à annexer à l'accord principal. Cette annexe n'a jamais été signée, ni même mise à l'étude.
17. La situation du bureau sur ce plan devrait évoluer, théoriquement, d'ici la fin de 2013. Le gouvernement indien poursuit en effet la construction d'un bâtiment neuf destiné à héberger les bureaux de l'UNESCO à New Delhi. En dépit du signe de bonne volonté du partenaire indien que représente ce projet, il reste sans doute regrettable que ce bâtiment soit entièrement dédié à l'UNESCO, et qu'un projet de regroupement des agences de l'ONU à New Delhi n'ait pas été envisagé, permettant ainsi, dans le respect de l'identité et des besoins fonctionnels de chacune, d'optimiser les coûts de fonctionnement et de sécurité.
18. En tout état de cause, compte tenu du caractère trop générique de l'article VI de l'accord de siège, il est indispensable que les conditions pratiques, juridiques et financières, dans lesquelles ce

bâtiment sera mis à la disposition de l'UNESCO fasse l'objet d'un accord complémentaire spécifique et détaillé. Il conviendrait que cet accord soit signé avant l'entrée dans les lieux.

Recommandation n°5: L'auditeur externe recommande qu'avant l'entrée dans les lieux du nouveau bâtiment mis à disposition par le gouvernement indien, soit finalisé et signé l'accord complémentaire prévu à l'article VI.1 de l'accord de siège relatif aux modalités pratiques, juridiques et financières, du soutien accordé au bureau de l'UNESCO à New Delhi.

3.3.2 Budgets et effectifs

19. Hors contribution du gouvernement indien pour la location des locaux (neutralisée dans les commentaires ci-après du fait des décalages qu'elle introduit dans les comparaisons), le bureau de New Delhi a vu sa dotation sur le programme ordinaire chuter de plus de 57 % d'un biennium (résolutions 35C/5 à 36C/5) à l'autre. L'essentiel de cette réduction de moyens a affecté le financement des activités conduites localement par les cinq secteurs de programme (- 70%), certains secteurs voyant même leurs budgets réduits quasiment à néant (- 96 % pour le secteur des Sciences ; -80 % pour celui des Sciences humaines et sociales). Ceci a naturellement particulièrement marqué le contexte de travail du bureau et la motivation des personnels.
20. Le programme extrabudgétaire du bureau se maintient globalement avec 24 projets vivants sur l'année 2012 (contre une trentaine au cours du biennium précédent), pour un volume de l'ordre de 1 400 k\$ et un financement disponible sur l'année 2012 de l'ordre de 530 K\$ (contre 630 K\$ en 2011).

Tableau n° 1 : Données budgétaires – Bureau de New Delhi (en dollars des Etats-Unis)

Programme ordinaire	2010-2011		2012-2013		
	Budget (a)	Dépenses biennium (incl. ULOs)	Budget (b)	Variation (b)/(a)	Dépenses Au 15/01/2013 (incl. ULOs)
Programme et activités transversales	1 550 256	1 244 011	481 231		201 152
Education	633 915	425 726	273.118	- 57 %	59 176
Science	255 784	220 165	9 239	- 96 %	8 345
Sc. humaines et sociales	100 930	91 363	19.573	- 80 %	17 177
Culture	206 080	186 583	56 057	- 73 %	32.462
Communication/Information	335.547	306 265	111 244	- 67 %	76 674
<i>s/total activités secteurs</i>	1 532 256	1 230 102	469 231	- 70 %	193 834
Coordination inter-agences	18.000	13.909	0		0
Elaboration (<i>rollout</i>) UNDAF	0	0	6.000		6 000
Cadrage (<i>alignment</i>) UCPD	0	0	6.000		1 318
<i>s/total activités transversales</i>	18 000	13 909	12 000	- 33 %	7 318
Soutien et administration	470 491	795 839	386 500	- 18 %	207 147
Fonctionnement	346 836	324 661	333 860		161 608
Soutien administratif à la cellule UIS	10 000	6 663	5 000		4 999
Sécurité	100 655	95.563	47.640		40 540
Budget formation délégué	13 000	6 070	0		0
Reports biennia précédents	0	362 882	0		0
Total programme ordinaire	2 020 747	2 039 850	867 731	- 57 %	408 299
<i>Contribution GoI pour loyers</i>	<i>220 541</i>	<i>240 771</i>	<i>173 911</i>		<i>163 670</i>

Source : UNESCO-FABS

21. Les effectifs du bureau (tableau n° 2), au nombre de 30 personnes dont six agents catégories D ou P sur contrats à durée définie, un agent classé P3 sur contrat à durée limitée, huit agents locaux sur contrats à durée limitée, trois administrateurs locaux (un NOA, deux NOB), un volontaire des Nations unies, et 12 agents employés sous diverses formes contractuelles (SSA⁵, SC⁶ locaux, consultants), n'appellent pas d'observation particulière. Ces effectifs étaient de 32 personnes, sans compter le directeur (emploi vacant), en fin d'année 2011. Les salaires des employés locaux varient entre environ 20 000 INR (Roupie indienne) et 80 000 INR mensuels (soit environ entre 300 et 1 100 euros). Un nombre significatif de stagiaires renforce quasiment en permanence les moyens du bureau. La conservation des contrats des personnels appelle quelques observations.

Tableau n° 2 : Evolution des effectifs – Bureau de New Delhi

Unité	Titre	31.12.2011 Grade (FT)/Salaire mensuel pour SSA-SC (Type de contrat)	31.12.2012 Grade (FT)/Grille NDL de classification pour SSA-SC (Type de contrat)
Bureau du directeur	Secrétaire	L5 (FT)	L5 (FT)
	Directeur	-	D1 (FT)
Administration	Adjoint Administratif	L4 (FT)	L4 (FT)
	Réceptionniste/Accueil	21 442 INR (SC)	L3/R2 (SC)
	Chauffeur	20 084 INR (SC)	L2/R3 (SC)
	Chauffeur	L2 (FT)	L2 (FT)
	Adjoint adm. et comptable	25 731 INR (SSA)	L4/R1 (SSA)
	Adjoint Administratif	21 442 INR (SSA)	L4/R1 (SSA)
	Adj. Adm.et Fin.Sr.	L6 (FT)	L6 (FT)
	Responsable adm. et financier	P2 (FT)	P2 (FT)
Doc. & Information Public	Adjoint Documentation	L3 (FT)	L3 (FT)
	Documentaliste & PI	L6 (FT)	L6 (FT)
CLT	Assistant de programme	22 000 INR (SC)	L4/R1 (SC)
	Directeur de projet	65 000 INR (SC)	-
	Assistant de programme	23 000 INR (SC)	-
	Responsable de programme	-	L4/R2 (SSA)
	Spécialiste de programme	P3 (FT)	P3 (FT)
Education	Spécialiste de programme	P-4 (FT)	P-4 (FT)
	NPO	NOB (FT)	NOB (FT)
	Assistant de programme	L4 (FT)	L4
	NPO	NOC (NPO)	-
	Stagiaire	-	n.a. (UNV)
Statistiques (UIS)	Conseiller (statistique)	P3 (ALD)	P3
C&I	Adjoint (<i>Associate</i>) programme	42 472 INR	L6/R2 (SC)
	Conseiller (C&I)	P4 (FT)	P4 (FT)
	NPO	NOA (FT)	NOA (FT)
SHS	Consultant programme	50 000 INR (ICC)	50 000 INR (ICC)
	Assistant de programme	23 000 INR (SSA)	L4/R1 (SSA)
	Spécialiste de programme	P3 (FT)	P3 (FT)

⁵ *Special Service Agreement*

⁶ *Service Contracts*

SC (Sc. de base)	Spécialiste de programme	P3 (FT)	P3 (FT)
SC (Sc. naturelles)	Assistant de programme	L4 (FT)	L4 (FT)
SC (Ecologie/Sc. de la terre)	Assistant de programme NPO Consultant	18.000 INR (SSA) NOB (FT) 80.000 INR (SSA)	- NOB (FT) 80.000 INR (ICC)

Source : Bureau de New Delhi et auditeur externe

FT : *fixed-term* (engagement à durée définie); SSA : *special service agreement* (accord spécial de service); SC : *service contract* (contrat de service) ; ICC : *International consultant contract* (contrat de consultant internationa) ; NPO : *National professional officer* (administrateur national) ; ALD : *appointment of limited duration* (engagement de durée limitée); UNV : *United Nations Volunteer* (Volontaire des Nations-Unies); INR : *Indian national rupee* (roupie indienne).

3.3.3 Conservation des contrats de personnel

22. La procédure de recrutement et de renouvellement des contrats diffère selon qu'il s'agit de contrats de service (*Services Contracts SC*), d'accords spéciaux de service (*special service agreements SSA*) attribués à des personnels temporaires, ou de contrats à durée limitée (*appointments of limited duration ALD*), ou encore des contrats des administrateurs nationaux (*National professional officers NPO*). Les différences de procédures induisent des traitements et une gestion différenciés. Toutefois une certaine unité devrait être recherchée afin de garantir une qualité uniforme dans le traitement des dossiers et des personnes.
23. Dans le cas des SC et des SSA, les contrats et leurs renouvellements sont gérés administrativement par les spécialistes de programme. Si des retards à la signature des contrats ont été constatés, ils proviennent généralement d'une ouverture tardive des budgets, en raison de la non-disponibilité des crédits d'un projet ou des régulations budgétaires mises en œuvre par le siège. Ceci accroît de façon regrettable la précarité des personnels concernés et les incite alors à rechercher des situations plus stables dans d'autres entités, ce qui pèse sur le bon déroulement des programmes.
24. Pour le recrutement des NPO et des agents sous ALD, la procédure est activée conjointement par le spécialiste de programme et le siège (HRM). Le principe de renouvellement d'un contrat est proposé après évaluation de la performance de l'agent par le responsable de programme, validée par le directeur du bureau. Les contrats et leurs renouvellements sont gérés administrativement par le siège qui définit le statut du contrat (NPO, ALD...). La procédure de recrutement ou de renouvellement des agents relevant de ce type de contrats repose donc très largement sur la qualité de l'évaluation - de leur potentiel ou de leur performance - effectuée localement : dans le cas et en vue des renouvellements de contrats, il importe que cette évaluation soit effectuée chaque année, sous le contrôle du directeur, avec la plus grande rigueur afin d'éviter la pérennisation de « rentes de situation » d'agents dont la performance n'est pas entièrement satisfaisante mais que nul n'a réellement osé mettre en question pendant plusieurs années.
25. Pour la presque totalité des agents, seules des copies des contrats signés sont détenues par le bureau administratif, les originaux restant archivés par les secteurs de programme. Il n'est donc pas rare que les secteurs détiennent plus d'information sur le personnel que le responsable administratif lui-même. Au cours de l'audit du bureau, la clarification de certains points de gestion des personnels a conduit le responsable administratif à rechercher des documents auprès de responsables de secteur.
26. Il a été constaté que les dossiers détenus par la section administrative n'étaient pas correctement triés et organisés, que les informations qu'ils contenaient étaient souvent incomplètes ou dépassées, le nom de l'agent ne figurant parfois même pas sur le dossier. En particulier, nombre de fiches de postes (à tout le moins celles disponibles dans les dossiers examinés sur place) n'ont pas

été mises à jour alors même que les agents ont, depuis plusieurs années déjà, bénéficié de promotions fonctionnelles ou que plus simplement leurs fonctions ou leurs métiers ont évolué. Les fiches de postes étant partie substantielle aux contrats de travail (matérialisation des obligations du personnel, base de l'évaluation des performances), elles ne doivent pas être considérées à la légère. On notera enfin que si les dossiers de personnel archivés par le responsable administratif sont conservés sous clé, ceux conservés par les secteurs ne le sont pas de façon systématique.

27. L'entretien et la conservation de dossiers de personnel complets et à jour n'est pas une exigence formelle, mais une nécessité essentielle pour la bonne gestion des ressources humaines du bureau. Il importe donc que des dossiers de référence soient conservés quelque part : la section administrative est la mieux désignée pour ce faire et notamment pour garantir aussi bien la complétude des dossiers que leur exactitude. Eu égard aux lacunes constatées dans l'archivage des documents contractuels il convient qu'une référence juridique certaine soit disponible au sein du bureau (contrat original signé, avenants, termes de références, fiches de postes, ...) ; l'archivage au sein d'un dossier unique des données juridiques, financières et administratives de toutes natures relatives à l'agent concerné, est propre à permettre au directeur d'exercer son autorité de direction en connaissance de cause. Ceci n'interdit en rien la conservation de copies des documents utiles par les responsables de secteur pour leur permettre d'exercer la part de la gestion des ressources humaines qui leur revient. Il ne semble pas que les bureaux de terrain aient reçu en ce domaine des instructions précises, ou au minimum des conseils utiles, de la part du siège.

Recommandation n°6 : L'auditeur externe recommande de constituer un dossier « personnel » de référence et de conserver au sein du bureau par la section administrative, des copies pouvant être fournies en tant que de besoin aux secteurs. Les originaux des contrats du personnel (et des avenants), y compris les termes de références ou fiche de poste, des copies des décisions administratives les concernant, des informations financières pertinentes, et tous autres documents propres à permettre au directeur - au premier chef -, et aux secteurs - à leur niveau -, d'exercer leur responsabilités en la matière doivent y être conservés et mis à jour. Ces dossiers doivent être conservés dans des conditions conformes au caractère personnel et confidentiel des informations qu'ils contiennent.

Recommandation n°7 (pour le Secrétariat) : L'auditeur externe recommande qu'une information, des conseils, voire des instructions (différenciées selon les types de contrats) soient adressés à tous les bureaux de terrain au sujet de la tenue, de la conservation et de la mise à jour des dossiers de personnel des agents qui leurs sont affectés.

3.4 Observations spécifiques de gestion

3.4.1 Gestion des contrats de services

28. Le bureau confie l'entretien général des locaux, la sécurité et la maintenance et l'entretien informatique à des sociétés de services. Selon les cas les contrats sont préparés de façon autonome ou coordonnée.
29. Pour la sécurité et l'entretien, le bureau participe à un processus commun de sélection avec d'autres agences du système des Nations unies (UNICEF, UNDP, UNIFEM, PAM). Des accords à long terme ont ainsi été signés en 2008 et 2009 (No. 2008/335 et 2009/356). Les tarifs et conditions sont révisés régulièrement par le comité inter-agences et le bureau de New Delhi prépare, amende et reconduit ses contrats en suivant le cadre commun négocié par le comité.

30. Le contrat de longue durée n° 2009/356 a expiré le 31 décembre 2012 et a été prolongé pour trois mois seulement. Sans doute nécessaire pour assurer la continuité du service, une prolongation aussi courte pourrait induire une tarification moins avantageuse mais cette décision aurait été prise en attente des conclusions de l'appel d'offres inter-agences en cours. Si la mise en commun d'une force d'achat propre à négocier la fourniture des services aux meilleures conditions est une initiative particulièrement recommandable, il est regrettable néanmoins que les membres de cette « alliance d'achat » ne disposent pas de plus d'informations sur les facteurs caractéristiques des contrats auxquels ils adhèrent : le bureau ne disposait, en effet, au moment de l'audit, ni d'une copie des contrats en question ni d'indications précises sur la procédure adoptée pour la révision des tarifs. L'adhésion à un contrat collectif, à la suite d'une étude collégiale des choix les plus appropriés, n'exonère pas l'organisation de la responsabilité qui est la sienne en matière d'optimisation de sa gestion et des coûts : au minimum chaque membre de cette « alliance » devrait pouvoir justifier auprès de son auditeur externe de la validité des choix faits par la communauté des acheteurs.
31. Pour l'ensemble de ses autres contrats de services, le bureau a adopté pour principe de ne pas prévoir d'actualisation systématique des prix. En théorie cela devrait permettre de rediscuter de façon approfondie chaque augmentation de prix envisagée par le prestataire. Rétrospectivement la réalité est moins favorable : tous les contrats font l'objet de renégociations régulières à la hausse ; bien plus, nombre d'entre eux sont signés avec retard avec effet rétroactif (ex : contrat n°4500100565 ayant pour objet une augmentation des charges, signé le 27 décembre 2010 avec effet rétroactif à février 2010). La « renégociation » régulière des prix des contrats n'est pas, d'expérience, nécessairement favorable à l'acheteur qui ne peut bénéficier d'un équilibre entre durée du contrat et garantie sur les prix (y compris à travers une formule d'actualisation contrôlée négociée par les parties) ; la discussion rétroactive des prix met au surplus l'acheteur en situation de faiblesse. Certes l'obligation d'appliquer de façon rétroactive les augmentations de salaire minimum décidées par le gouvernement indien pèse sur la gestion de ces contrats, mais ceci peut être anticipé et, à tout le moins, prévu au contrat.
32. Le fait que plusieurs contrats soient signés largement après le début contractuel de leur exécution (ex : contrat n° 4500181593, pour une prestation prévue entre avril et septembre 2012, signé le 21 août 2012 ; le contrat de service informatique pour l'année 2012 avec la société Accel Frontline n'a été signé que le 28 février de la même année ; le 16 janvier 2013, ni le contrat pour la maintenance, ni celui pour la sécurité pour l'année 2013 n'étaient encore signés) laisse à penser que les négociations ne sont pas engagées avec suffisamment d'anticipation. Un suivi plus étroit et systématique des contrats de service et de leurs échéances critiques doit être mis en place.

Recommandation n°8 : L'auditeur externe recommande au bureau de maintenir un dossier détaillé sur les conditions de négociation et les conditions d'exécution (notamment révision des prix) des contrats-cadres négociés pour le groupement des agences de l'ONU. Il recommande également au bureau, aussi bien pour alerter le comité inter-agence au sein duquel l'UNESCO doit tenir un rôle proactif et pas seulement suiviste, que pour la gestion de ses propres contrats, de se doter d'un outil d'identification et de suivi des échéances critiques des contrats en cours.

3.4.2 Gestion des achats

33. Malgré la recommandation faite par le service d'évaluation et d'audit en septembre 2009, et contrairement à ce qui est affirmé dans le questionnaire d'autoévaluation pour l'année 2012, le bureau ne dispose toujours pas de plan d'achat (*Procurement plan*). Eu égard à la modestie des

achats propres du bureau (27 224 \$ en 2011), un plan d'achat coordonné pour l'ensemble des agences de l'ONU présentes en Inde constituerait sans doute une bonne option.

34. De nombreux achats de matériel ont eu lieu à de courts intervalles. Une gestion plus fine des besoins devrait probablement permettre au bureau de passer des commandes plus conséquentes et ainsi d'obtenir des tarifs plus avantageux (ex. achat de matériels informatiques : commandes passées en mars, avril, juin, septembre 2010 puis avril et septembre 2011, soit six commandes pour 14 appareils). Il est toutefois noté avec satisfaction que, malgré les petits montants impliqués dans les transactions, et l'absence d'obligation de recourir à des appels d'offres, certains dossiers présentaient des offres comparatives auprès de différents fournisseurs pour justifier le choix du contractant.

Recommandation n°9 : Il est recommandé de mettre en place, soit de façon autonome, soit de façon groupée et coordonnée avec d'autres agences ou organisations internationales, un plan d'achat annuel voire pluriannuel (pour les matériels à durée de vie longue et pouvant être anticipée) ; cet outil doit être développé en collaboration étroite avec les responsables de secteur.

3.4.3 Gestion des actifs

35. Les actifs comptabilisés pour le bureau de New Delhi représentent une valeur historique cumulée de 286 682 \$ (au 31 décembre 2012). Ils correspondent pour l'essentiel à trois véhicules de service et à du matériel informatique.
36. L'inventaire comptable (dont la version à jour au 31 décembre 2012 a été remise aux auditeurs) ne donne qu'une image très incomplète des biens d'équipement utilisés pour la conduite des opérations du bureau. En effet, le bureau ne tient pas un inventaire physique exhaustif à jour. Certes le responsable administratif dispose parallèlement d'une liste des biens déclarés à l'assurance. Mais, par exemple, le numéro de série de nombreux postes informatiques n'est pas renseigné (ce qui interdit une identification formelle) et plusieurs localisations indiquées se sont révélées inexactes. Cette liste n'a donc pas vocation à être un outil de gestion. D'autant moins que les équipements d'une certaine valeur (*attractive items*) ne font l'objet d'aucun suivi particulier. L'état des actifs, dont la justesse ne résulte d'aucun processus d'assurance comptable spécifique, ne se substitue donc en rien à un inventaire à jour et contrôlé qui doit être établi
37. Les auditeurs ont constaté sur l'inventaire comptable établi à fin 2012 que le bureau dispose de 47 ordinateurs fixes, auxquels s'ajoutent ceux commandés et encore à livrer (sept postes) et 17 équipements portables. Compte tenu de l'effectif opérationnel du bureau (moins d'une trentaine de personnes) ce nombre semble d'autant plus anormalement élevé (plus de deux par personne) qu'il a été constaté que plusieurs personnes travaillaient exclusivement sur ordinateurs portables (directement connectés sur écran). On en déduit que malgré les sorties d'inventaire effectuées récemment un nombre encore significatif de ces équipements est inutilisé (voire inutilisable) : l'établissement d'un inventaire des équipements utiles et en service est nécessaire pour clarifier cette question ; il présenterait l'avantage complémentaire d'aider à l'établissement des plans d'achat (remplacement) objet de la recommandation n°8.

Recommandation n°10 : L'auditeur externe recommande de mettre en place sans délai un inventaire exhaustif de tous les biens d'équipement utiles à la conduite des opérations du bureau, qu'ils soient comptabilisés en actif ou non, de le mettre à jour régulièrement et d'effectuer annuellement le recensement de toutes les entrées de cet inventaire physique.

3.4.4 Gestion des dépenses de voyages

38. Un échantillon de 24 missions (sur 117 dossiers ouverts en 2011 et 2012) a été analysé lors de la mission d'audit. A deux exceptions près (hors congés annuels, un agent effectue 147 jours, un autre 98 jours de mission entre 2011 et 2012) les déplacements des personnels du bureau sont relativement limités. La gestion des dépenses de voyage reste globalement satisfaisante. Toutefois l'examen de cet échantillon conduit l'auditeur externe à faire quelques observations générales ainsi que des observations particulières sur certains dossiers.
39. D'une façon générale si les déplacements des personnels du bureau, et les conditions de leur indemnisation, sont formellement conformes aux dispositions du manuel administratif, les objectifs d'efficacité, d'efficacités et d'économie pourraient sembler perdus de vue dans certains dossiers. L'article 3.1 (a) de ce manuel précise nettement l'orientation générale de la Politique de déplacement du personnel : « *le voyage en mission apporte, de manière économiquement efficiente, une contribution essentielle et spécifique à un programme/projet* ». L'auditeur externe croit donc utile de rappeler, et d'autant plus que la situation financière et budgétaire de l'Organisation est tendue, que c'est au moins autant l'esprit des règlements que leur lettre qui doit être respectée en la matière.
40. A titre d'illustration, il est loisible de remarquer que la suppression de l'obligation de présenter les justificatifs d'hôtel pour la liquidation des indemnités journalières de subsistance (DSA) ne permet plus de vérifier, à aucun des niveaux d'approbation des rapports de mission, que le coût des voyages est optimal ; pourtant dans plusieurs cas examinés un doute peut exister quant au fait que les missionnaires auraient réellement dû supporter les dépenses de leur logement. De même, dans plusieurs cas examinés le « caractère essentiel et spécifique de la contribution apportée à un programme/projet » par le voyage en mission peut être questionné : sur cette question il convient de faire valoir que c'est au moins autant l'objet du déplacement (lien direct et essentiel avec une activité du programme) que ses conditions (horaires, durée, conditions de transport, ...) qui doivent permettre d'en juger. Certains dossiers spécifiques illustrent ces observations générales.
41. Dans plusieurs cas (ordres de mission n° 38000661, 38000504, 311000202, 311000191) il apparaît que les dates des déplacements auraient été arrêtées de façon relativement généreuses eu égard aux motifs justifiant les missions ; les éléments d'analyse comparative des options de transport (horaires, durées, escales éventuelles, ...) manquent fréquemment dans les dossiers censés informer l'ordonnateur au moment de l'approbation des missions⁷. Il convient donc aussi de rappeler que les conditions d'exécution des missions, notamment leur durée, par la voie la plus rapide et la plus économique, doivent être fixées en relation directe avec le programme de travail sur le lieu du déplacement, et documentés en détail et explicitement dans les dossiers d'autorisation et de paiement.
42. Ordre de mission n° 311000122 : le dossier justifiait que soit ordonnée une mission de cinq jours du 30 mai au 4 juin 2011. Pourtant le missionnaire a été autorisé à commencer sa mission le 25 mai 2011 et a donc reçu une allocation journalière du 25 au 30 mai, sans que le programme de travail, tel qu'il apparaît au dossier, n'assure une incontestable justification de cette durée.
43. Ordre de mission n°38000504 : le dossier justifiait que soit ordonnée une mission au Sri Lanka de trois jours du 20 au 22 février 2011. Pourtant l'agent a débuté sa mission le 15 février 2011 et a

⁷ En tous les cas ces éléments n'avaient pas pu être présentés à l'auditeur externe lors de sa mission sur place.

donc reçu une allocation journalière du 15 au 19 février, sans que le programme de travail de la conférence apparaissant au dossier le justifie (un adjoint ayant lui aussi anticipé son départ sur le début de la conférence afin d'assurer sa préparation). On peut relever au surplus sur ce dossier que la conférence avait lieu dans un hôtel justifiant une allocation spéciale et que si l'agent a donc reçu légitimement un DSA augmenté pour les trois jours de la conférence, il l'a également reçu pour les jours précédents alors que seules des raisons pratiques lui avaient fait choisir de se loger dans cet hôtel plus coûteux. Si, en l'espèce, rien n'interdit formellement au directeur du bureau, sous sa responsabilité, de décider de conditions de voyage plus confortables « dans l'intérêt de l'organisation », c'est plutôt en terme d'efficacité et d'économie que la question de la pertinence de la décision se pose.

44. Ordre de mission n° 38000661 : ce dossier présente de nombreuses erreurs et appelle des observations de fond. L'agent (secteur Sciences de la terre) a convaincu le directeur du bureau d'autoriser (le 9 juin 2011, trois jours avant que celui-ci ne quitte ses fonctions) une mission pour se rendre à une conférence internationale sur le tourisme durable à l'Ile Maurice organisée du 21 au 24 septembre 2011 ; encore les travaux actifs de cette conférence étaient-ils (selon le programme) prévus les jeudi 22 et vendredi 23, le 21 étant réservé à l'enregistrement des participants et le 24 consacré à un programme touristique. Pour justifier le paiement de frais d'inscription réduits (200 \$ au lieu de 400 \$) le missionnaire indique, dans un document joint au dossier, qu'il se contentera de participer à la séance inaugurale où il doit présenter un papier. Sans que cela soit vérifiable, il a été précisé à la suite de l'audit, que la réduction des frais aurait été justifiée par le fait que le missionnaire avait demandé à ne pas bénéficier des repas et autres événements inclus dans le tarif de la conférence. Au motif qu'il souhaite profiter de ce déplacement pour rencontrer des collègues il sollicite et obtient une mission du lundi 19 au lundi 26 septembre. Bien qu'il existe des vols directs entre Delhi et Port-Louis, le missionnaire obtient de faire une « escale » de quelques heures à Chennai : pour un séjour entre 0h45 (00.45 am) et 5h30 (05.30 am) dans un hôtel de passage où il débourse 660 INR (facture jointe – soit environ 12 \$), l'agent reçoit ainsi une indemnité journalière « part logement » de 192 \$. Au cours de son séjour à Maurice le missionnaire, qui produit une facture d'hôtel qui ne lui est pourtant pas réclamée, séjourne dans un hôtel situé à plus de 25 km du centre de conférence alors que la conférence a réservé un hôtel pour ses participants et que des hôtels sont disponibles en centre-ville : le coût est de 41 \$ par nuit et l'agent reçoit en compensation une indemnité journalière « part logement » de 183 \$. Les déjeuners des 22 et 23 septembre, couverts par les frais d'inscription, ont néanmoins été indemnisés au profit de l'agent. En définitive, le rapport de mission présenté par l'agent est assez évasif et ne donne que peu d'indications sur la réalité des rencontres avec d'autres experts en marge de la conférence, sur le besoin réel de séjourner aussi longtemps sur place, en somme sur la « contribution essentielle et spécifique » apportée par ce déplacement à un programme ou un projet. La liquidation de cette mission a été signée par le directeur « faisant fonction » dans les conditions d'exercice de l'autorité commentées plus avant (§ 3.2.2.). De très longues explications ont été fournies par le missionnaire sur ce dossier dans le cadre de la contradiction. Outre qu'il est regrettable qu'il ait fallu que l'auditeur externe produise des observations écrites pour que ces justifications soient apportées, et qu'elles n'aient pas été spontanément fournies par le missionnaire dans son compte-rendu de mission, la plupart de ces explications, qui parfois contredisent d'autres déclarations ou des éléments factuels présents dans le dossier, ne sont pas vérifiables. Aucune n'apporte un éclairage déterminant quant à la principale critique concernant le faible souci de vérifier que le rapport coût/contribution au programme restait bien faveur de l'UNESCO (et non en faveur des intérêts du missionnaire).
45. Ordre de mission n°38000610 : un agent effectue une mission du 19 au 29 juin 2011 pour deux conférences/séminaires à Jakarta (du 21 au 23 juin) et Bangkok (du 27 au 28 juin). Pour éviter

d'avoir à rentrer à Delhi entre les deux événements il doit donc demeurer en mission pendant tout le week-end. L'agent demande à neutraliser un des jours de fin de semaine en congé annuel. En décidant, sans doute pour convenance personnelle, de passer le week-end d'attente à Bangkok l'agent fait supporter à l'organisation un coût journalier (deux jours) de 250,99 \$ au lieu de seulement 164,01 \$ s'il avait attendu à Jakarta le début de la conférence suivante.

46. Ordre de mission n°38000295 : le relevé de voyage d'une mission effectuée en juillet 2010 a été présenté pour remboursement le 24 août 2011, plus d'un an après la fin de la mission. L'agent a ensuite effectué trois missions entre 2011 et 2012. Sans qu'il soit nécessaire de mettre en cause sa bonne foi, le non-respect des règles de restitution des relevés de voyage aurait dû conduire à suspendre toute nouvelle avance sur ses voyages suivants.
47. Ce type de dossiers pose non seulement la question, administrative, de la justification des dépenses engagées et indemnisées et du contrôle des conditions les plus économiques d'une part, des déclarations des agents lors de la présentation de leurs rapports de mission d'autre part, mais aussi, et très généralement, dans un environnement financièrement contraint, du contrôle de l'opportunité de ces dépenses. S'il n'appartient pas à l'auditeur externe de se faire juge de cette opportunité en l'espèce, il juge de sa responsabilité de vérifier que cette opportunité est correctement évaluée par ceux qui en ont la charge. Aucune apparence d'un tel contrôle ne figure dans les documents dont il a eu connaissance.
48. Remboursement tardif de dépenses, sans justifications réelles, à Mme B*, consultant (code budgétaire : 5411200084 / USDTRF n° 110405 - 07/04/2011) : Mme B* a reçu en avril 2011 une somme de 1 938,40 \$ en remboursement de dépenses diverses présentées comme « engagées pendant ses horaires officiels de travail » (transports, communications téléphoniques, internet, impressions, ...) entre le 13 mars 2009 et le 14 juin 2010. La demande de remboursement a été présentée en octobre 2010 par le secteur Culture. Il apparaît dans ce dossier que si une masse très importantes de justificatifs a bien été produite, ni leur caractère parfois très anciens, ni les déclarations du consultant, ni les attestations données par le spécialiste de programme, ne permettent de garantir sans contestation que ces dépenses ont été engagées dans l'intérêt et en lien avec le projet dont l'agent était chargé. Seules les attestations données par le spécialiste de programme évoque ce lien mais sans que cette déclaration soit appuyée en quoi que ce soit par une documentation appropriée. Aucun document contractuel n'indique que ce consultant doit être indemnisé, et dans quelles conditions, de telles dépenses. Selon les seuls éléments figurant au dossier de paiement tel qu'examiné par l'auditeur externe, le contrat de Mme B* prenait fin le 14 juin 2010 mais une facture de 91,7 CHF en date du 13 juillet était pourtant incluse dans le dossier de remboursement, ce qui laisse à penser qu'un certain flou pouvait exister, dans l'esprit du demandeur, sur les conditions dans lesquelles il pouvait présenter une demande de remboursement.
49. Selon le bureau (secteur CLT - *Note for file* du 17 janvier 2013) ce type de remboursement était, à l'époque des faits, coutumier, dans la mesure où les moyens du bureau ne permettaient pas de prendre en charge systématiquement tous les frais encourus par les personnels pour l'exécution de leurs missions (notamment transport pour participer à des réunions officielles par utilisation de véhicules personnels ou de taxis). Sur la foi de déclarations des agents les règles applicables à l'utilisation de véhicule personnel pour mission étaient appliquées bien qu'aucun ordre de mission ne soit jamais formellement établi. L'auditeur externe relève que cette pratique – qui aurait désormais été abandonnée selon les dires du bureau – ne permet en aucune manière de vérifier les déclarations des agents, surtout lorsque les « justifications » sont produites en bloc avec plusieurs mois de retard. Sur le fond elle constitue un amendement *de fait* au contrat liant le personnel

bénéficiaire à l'Organisation. Elle aurait d'autant moins dû être appliquée que cet accord verbal n'avait pas reçu l'aval préalable d'un ordonnateur agréé.

50. Remboursement de frais de déplacement sans ordre de mission (INRTF n°110310 du 25 mars 2011 – 1 739 INR) : dans le même ordre d'idée, un responsable de programme a sollicité le remboursement des frais d'utilisation de son véhicule personnel à l'occasion des déplacements effectués lors d'une conférence internationale à Delhi (transport des participants invités par l'UNESCO). L'agent a produit une déclaration mentionnant tous les trajets effectués et estimant la distance parcourue à 220 km. Il a été remboursé sur la base de 0,175 \$ par km (annexe 15.2B du manuel administratif)⁸. Outre que la déclaration de l'agent n'a pas été vérifiée puisque les trajets indiqués représentaient en fait 150 km et non pas 220 km, ce remboursement a été attribué *a posteriori* sans que l'agent ait bénéficié d'un ordre de mission préalable en bonne et due forme. Cet ordre de mission aurait été d'autant moins légitime que l'ensemble des frais (y compris transports locaux sur justificatifs) exposés par les participants véhiculés par le demandeur étaient pris en charge par l'UNESCO (cf. *Fund reservation* 3240243900 item 3). Dans la mesure où un certain nombre d'agents admettent que de tels coûts restent normalement à leur charge, mais où d'autres jugent détenir un droit à en être indemnisés, une clarification en la matière doit être faite.
51. Les observations précédentes sont appuyées sur les constats faits et les informations recueillies sur place lors de la mission d'audit. Dans le cadre de la contradiction l'auditeur externe a reçu des explications et des « justifications » abondantes de la part des missionnaires concernés. La plupart, déclaratives ou appuyées par des documents dont l'authenticité n'est pas vérifiable, n'ont pu être vérifiées. Ceci reste cependant de peu d'importance car, en l'espèce, l'objectif des observations est surtout d'appeler l'attention, pour l'avenir, sur la nécessité d'une gestion très rigoureuse des conditions de déplacement des agents (économie des missions, maîtrise des absences des personnels du bureau, contribution significative au programme ...).

Recommandation n°11 (pour le Secrétariat) : En vue d'une plus grande maîtrise des coûts de voyage, et par souci d'équité de l'indemnisation, l'auditeur externe recommande particulièrement d'étudier d'ici la fin du biennium en cours, la possibilité de réinstaurer l'obligation de fournir les factures d'hôtel en justification de l'attribution de la part « logement » des indemnités journalières de mission.

Recommandation n°12 : S'agissant des dépenses de voyage, l'auditeur externe recommande fermement :

- de respecter scrupuleusement les règles applicables aux voyages en mission, particulièrement celles relatives 1/ à la délivrance d'un ordre de mission préalable explicitant, sans marge d'interprétation, les motifs précis du déplacement, 2/ au choix de la voie la plus économique, 3/ à la restitution des relevés de voyage et à la fourniture d'un rapport de mission explicite, détaillé et documenté sur les travaux effectivement accomplis au cours des missions ;
- que le directeur du bureau, avec l'assistance du responsable administratif, évalue avec la plus grande rigueur l'efficacité et l'économie des missions qu'il autorise (dans le cadre du plan trimestriel de mission) en vue de garantir que celles-ci apporteront une contribution significative à l'exécution des projets/programmes ; à cette fin, fixe les règles de documentation des demandes d'ordres de mission (comparaison des plans de vols, justification des durées envisagées, ...) ;
- de lever toute ambiguïté, par voie d'une directive interne, sur les dépenses engagées personnellement par les agents de l'organisation pour motif officiel, dont ils peuvent, après

⁸ Cette indemnité n'étant prévu que pour les « voyages en mission », c'est bien cette réglementation qui a été appliquée en l'espèce.

autorisation préalable quant à la nature des dépenses et aux conditions de leur justification, demander le remboursement à l'Organisation.

3.5 Gestion des activités/projets

3.5.1 Gestion administrative des activités

52. Un échantillon d'une dizaine de projets a été analysé lors de la mission d'audit dans trois secteurs (Education, Culture, Communication et information). D'une façon générale les projets/activités examinés n'appellent pas d'observation de fond. Des remarques spécifiques ont été faites oralement sur place au directeur du bureau et aux responsables de secteur. Les dossiers consultés s'avèrent très hétérogènes. Si ceux du secteur culture sont très bien tenus, cela n'est pas le cas pour les dossiers du secteur communication et encore moins pour celui de l'éducation.
53. Les pièces archivées le sont dans une grande confusion qui ne permet pas la compréhension facile des dossiers. Les contrats signés sont archivés, sans ordre, à différents stade de leur élaboration, en plusieurs exemplaires et à différents stades de signature ; dans certains cas les avenants ne sont pas classés avec les contrats auxquels ils s'appliquent ; la correspondance est généralement archivée de façon tout aussi désordonnée. Peu d'informations financières sont disponibles (pas d'extraits FABS, peu de copies des documents de paiement, ...). L'ensemble est mélangé avec des documents génériques sur l'activité (brochures, publications...). Il est apparu que même les personnes en charge de la tenue des dossiers avaient des difficultés à retrouver les pièces demandées par les auditeurs.
54. De nombreux contrats sont amendés suite aux difficultés des contractants à respecter les délais prévus. Dans de nombreux cas l'amendement n'est pas préparé avant l'expiration du contrat, ce qui oblige le bureau à en établir un nouveau. Personne ne disposant d'une expertise juridique au bureau de New Delhi, des contrats sont parfois rédigés maladroitement : ainsi par exemple, un contrat dont l'exécution de la livraison finale devait être prolongée et qu'il était impossible de modifier par avenant pour des raisons budgétaires, a été « remplacé » ; l'expression « ce contrat remplace (*replaces*) le contrat [initial] » a été utilisée, alors que seule la dernière partie du contrat précédent était concernée ; ce faisant on a jeté un doute et créé une ambiguïté juridique sur l'exécution des deux premiers jalons (exigibilité des livraison, base juridique du contrôle sur les livrables, paiement, ...).
55. Sur les deux secteurs pour lesquels des dossiers ont été étudiés de façon approfondie, de nombreuses activités du programme régulier du biennium 2010-2011 n'étaient toujours pas clôturées au mois de janvier 2013. Ces retards ne sont pas uniquement dus aux agents de l'UNESCO (secteur et administration), mais aussi aux contractants qui ne parviennent pas à fournir des rapports financiers conformes au contrat.

Recommandation n°13 : Qu'ils soient sous forme électronique ou matérielle, il est indispensable d'améliorer la tenue des dossiers de projet/activités, non seulement en les constituant conformément au plan-type adopté par l'Organisation, mais aussi et surtout en utilisant ces dossiers non pas comme de simples archives administratives mais comme des instruments de gestion et de contrôle permanent de la conduite de ces projets.

56. Selon les dispositions du manuel administratif il appartient aux gestionnaires des contrats, c'est-à-dire aux spécialistes de programmes, d'approuver l'ensemble des livraisons contractuelles, y

compris les rapports financiers et leurs justifications. Constatant les difficultés éprouvées parfois par ces responsables de programme pour intervenir sur ces questions financières, le bureau, depuis début 2012, fait intervenir une société d'expertise comptable (Uboweja and Co.) pour un contrôle préalable des états financiers produits dans le cadre des AFC (*activity financing contract*). Cette décision, peu coûteuse (53 000 INR dépensés en 2012 – soit 1 000 \$), est sage et ne peut qu'être encouragée. Le recours à cette compagnie rend plus facile la discussion avec les contractants en cas d'insuffisance dans les rapports financiers. Il rassure les responsables de programme.

57. La procédure de recours à l'expert-comptable mérite néanmoins d'être précisée. En effet, la section administrative est seule habilitée à contracter avec la compagnie Uboweja ; il arrive donc que les rapports financiers soient « pré-acceptés », à titre purement formel, par les secteurs de programme, avant d'être adressés, par le responsable administratif, à l'expert-comptable pour vérification. Ceci n'est pas cohérent. Dans la mesure où le coût de cette prestation est, conformément aux principes de gestion des programmes, supporté par les budgets d'activités ou de projets, il conviendrait que les bons de commande à Uboweja soient initiés par les responsables de secteur avant que toute procédure d'acceptation des livraisons de l'AFC concerné soit engagée. La mise en place d'un « contrat cadre » avec Uboweja, exécuté par bons de commande, simplifierait la procédure.

Recommandation n°14 : L'auditeur externe recommande de conclure un contrat-cadre (à prix forfaitaires dans la mesure du possible) avec l'expert-comptable intervenant, en appui des responsables de programmes, dans le contrôle des états financiers des AFC. Les bons de commande, en tant qu'ils sont substantiellement liés à l'AFC, devraient alors être initiés par les responsables de programmes chargés du contrôle de la bonne exécution et de l'acceptation des livraisons des AFC.

3.5.2 Effets de la crise financière sur l'exécution du programme

58. Utilisation d'un budget d'activité pour financer le fonctionnement : Face aux difficultés financières que connaît l'Organisation et aux réductions budgétaires qui en ont découlé, le maintien de l'ensemble des effectifs est devenu problématique pour certains secteurs au sein du bureau de New Delhi. Ainsi, le secteur CI, a-t-il financé la majeure partie de ses coûts propres de fonctionnement (salaires des personnel du secteur, frais de correspondance, voyages non liés à l'activité budgétée...) à l'aide du budget du programme régulier normalement dédié à des activités spécifiées, épuisant ainsi l'allocation 2012 destinée à celles-ci avant même d'avoir pu engager la moindre action spécifique au profit du programme.
59. Diversions d'une contribution volontaire au détriment du projet qu'elle finance : En vue de préparer une liste potentielle de sites historiques bouddhistes candidats à une inscription au titre du patrimoine mondial, l'UNESCO a élaboré un projet et signé un contrat (SC n° 4500115232) avec la Commission du bonheur national brut (*Gross national happiness commission*) du gouvernement du Bhoutan, dont le financement (25 000 \$) a été couvert par une contribution volontaire au programme régulier (*additional appropriation to RP*) de l'UNESCO apportée par une ONG franco-chinoise, l'Alliance de protection du patrimoine culturel asiatique (*Oriental Cultural Heritage Sites Protection Alliance*). Au motif des difficultés de trésorerie rencontrées par l'Organisation, et à la demande du siège, les derniers paiements de ce contrat (13 000 \$) qui devaient être exécutés avant le 31 décembre 2011 dès lors que la contrepartie bhoutanaise avait correctement exécuté ses obligations, ont été reportés à 2012. Le budget normalement ouvert pour l'exécution de ce projet a été transféré à un « code technique » destiné à accumuler les autorisations budgétaires gelées initialement destinées aux dépenses dues en 2011 mais reportées

en 2012 (technique qui a permis de réduire facialement le déficit budgétaire en fin d'exercice 2011).

60. Le bureau aurait dû se voir ré-ouvrir, dès les premiers jours de 2012, le code budgétaire permettant d'exécuter les engagements de l'UNESCO auprès des autorités bhoutanaises. Le budget du projet bhoutanais n'a pas été abondé des fonds « saisis », lesquels ont été utilisés au financement d'autres actions. Ceci a évidemment placé le bureau de New Delhi dans une situation très délicate tant politiquement vis-à-vis du gouvernement bhoutanais, que vis-à-vis du donateur dont l'apport conditionné au budget régulier de l'Organisation a ainsi été détourné de son objet. Bien que le montant à payer représente une proportion considérable du budget alloué au secteur Culture du bureau de New Delhi pour le biennium 2012-2013, les sommes ont dû être prélevées sur ce budget.
61. Ce dossier illustre le manque de discernement qui a pu, dans certains cas, marquer la gestion, certes difficile, des problèmes financiers rencontrés en fin d'année 2011. Le budget consacré à ce projet n'aurait sans doute jamais dû être annulé, non seulement parce que le Bhoutan avait été inscrit au rang des pays prioritaires par la directrice générale, mais également parce que, si la règle est que les contributions volontaires inutilisées restent acquises à l'Organisation, cela ne signifie en aucun cas que ces contributions puissent, avant la fin du projet auquel elles sont apportées, être détournées de leur objet.

Recommandation n°15 (pour le Secrétariat) : L'auditeur externe recommande de réglementer la « sanctuarisation » des contributions volontaires au budget ordinaire afin de conserver l'esprit de ces apports ainsi que celui des textes qui les régissent aujourd'hui.

IV. REMERCIEMENTS

62. L'auditeur externe adresse ses très vifs remerciements à la direction et au personnel du bureau de New Delhi pour sa grande disponibilité, son ouverture et son attention constante, et la qualité de l'information fournie aux auditeurs lors de leur mission.

V. DECISION PROPOSEE

63. Le Conseil exécutif souhaitera peut-être adopter une décision libellée comme suit :

Le Conseil exécutif,

1. Ayant examiné le document 191 EX/28 Partie III,
2. Exprime sa satisfaction au Commissaire aux comptes pour la haute qualité de son rapport ;
3. Invite la Directrice générale à rendre compte de l'avancement de la mise en œuvre des recommandations dans le cadre de son rapport sur le suivi de l'ensemble des recommandations émises par le Commissaire aux comptes.

Director-General's comments

The Director-General thanks the External Auditor for his report on the Office in New Delhi. She accepts all the recommendations made and will implement them as far as practicable. She will report on the progress of their implementation in accordance with the usual practice.