

**EXAMEN DE LA GESTION ET DE L'ADMINISTRATION
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR L'EDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE (UNESCO)**

Etabli par

le Corps commun d'inspection



**Genève
2000**

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
SIGLES -----		(iii)
RESUME : OBJECTIF, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS -----		1
I. INTRODUCTION -----	1-7	13
II. UNE STRUCTURE NOUVELLE ET UN NOUVEAU SYSTEME DE GESTION -----	8-19	14
A. Structure du Secrétariat -----	9-13	14
B. Hauts responsables et direction -----	14-16	16
C. Délégation de pouvoirs et obligation de rendre des comptes-----	17-19	16
III. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES -----	20-64	17
A. Politiques et pratiques relatives au personnel -----	21-49	17
B. Renforcement de la gestion des ressources humaines ---	50-64	26
IV. DECENTRALISATION -----	65-92	31
A. Rationalisation du réseau des bureaux hors Siège-----	67-73	31
B. Modifier la relation organique entre les bureaux hors Siège et le Siège-----	74-78	34
C. Doter les unités hors Siège de ressources humaines adéquates-----	79-85	35
D. Améliorer les relations avec les commissions nationales -----	86-89	37
E. Coopérer plus étroitement avec les autres organisations du système des Nations Unies -----	90-92	38
V. SYSTEME DE PLANIFICATION STRATEGIQUE, DE PROGRAMMATION, DE BUDGETISATION, DE SUIVI ET D'ETABLISSEMENT DE RAPPORTS -----	93-111	39
VI. CONTROLE INTERNE ET EXTERNE -----	112-135	43
A. Contrôle interne -----	115-130	44
B. Fonctions de contrôle des organes délibérants -----	131-135	48
ANNEXE -----		50
NOTES -----		53

SIGLES

ADG	Sous-Directeur général
BAM	Bureau de l'administration et de la gestion
BAR	Budgétisation axée sur les résultats
BB	Bureau du budget
BOC	Bureau du Contrôleur financier
BPE	Bureau d'études, de programmation et d'évaluation
CCA/UNDAF	Bilan commun de pays/Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
CCI	Corps commun d'inspection
CEU	Unité centrale d'évaluation du programme
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
DDG	Directeur général adjoint
DFC	Division de la décentralisation et de la coordination hors Siège
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
HRM	Bureau de la gestion des ressources humaines (anciennement PER-Bureau du personnel)
IOM	Inspection générale
IOS	Service du contrôle interne
OIT	Organisation internationale du Travail
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PAB	Comité consultatif des cadres
PAM	Programme alimentaire mondial
PAR	Programmation axée sur les résultats
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SISTER	Système d'information sur les stratégies, les tâches et l'évaluation des résultats
SSA	Contrat de louage de services
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

RESUME : OBJECTIF, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

OBJECTIF

Contribuer au processus de réforme mené actuellement par l'UNESCO, dans le but d'améliorer les procédures et méthodes d'administration et de gestion

UNE STRUCTURE NOUVELLE ET UN NOUVEAU SYSTEME DE GESTION (CHAPITRE II)

A. La structure organique actuelle du Secrétariat est beaucoup trop complexe et trop fragmentée et comporte de nombreuses chaînes hiérarchiques qui se chevauchent. En outre, comme le montre l'organigramme, un trop grand nombre d'entités sont rattachées à la Direction générale ou au Cabinet du Directeur général. Même si certaines de ces entités ont été établies pour pallier les déficiences de la coordination des activités, qui tenaient à la culture verticale et segmentée de l'Organisation, elles ont été dans la plupart des cas des sources d'inefficacité et de doubles emplois. D'où la nécessité d'instaurer une nouvelle culture de la communication et du partage des connaissances, à partir du sommet de l'Organisation. Pour autant, aucune structure, fût-elle "idéale", ne peut permettre de remédier aux insuffisances de la gestion si elle n'est pas assortie d'un mécanisme approprié de délégation de pouvoirs et d'un système connexe de reddition de comptes. Le processus de réforme en cours à l'UNESCO doit également intégrer ces éléments.

Recommandation 1 : *Rationaliser la structure du Secrétariat*

Le Directeur général devrait présenter au Conseil exécutif une structure rationalisée du Secrétariat, fondée sur une nomenclature administrative uniforme et organisée autour des éléments suivants :

- (a) le Directeur général, assisté d'un Directeur général adjoint et d'un Cabinet et responsable des orientations générales et de la direction d'ensemble de l'Organisation. Pour s'acquitter de cette mission, le Directeur général peut souhaiter s'entourer des avis et de l'appui d'un groupe de hauts responsables, composé de tous les ADG et de l'Inspecteur général, qu'il convoquera de façon régulière ;**
- (b) les cinq secteurs de programme chargés des programmes et des activités techniques de l'Organisation et, conformément au processus de PAR (Programmation axée sur les résultats), jouissant d'une autonomie accrue pour ce qui est de l'utilisation de leurs ressources ;**
- (c) un nombre très limité d'entités fonctionnelles exerçant des fonctions de soutien, dont un Office du contrôle interne, un Bureau de l'administration et de la gestion et un Bureau des relations extérieures (voir par. 9 à 16).**

Recommandation 2 : *Plan stratégique de délégation de pouvoirs*

Le Directeur général devrait élaborer et soumettre au Conseil exécutif un plan stratégique global de délégation de pouvoirs et de responsabilités aux responsables directs des services, accompagné d'un système clair et complet permettant de satisfaire à l'obligation de rendre des comptes (voir par. 17 et 18).

GESTION DES RESSOURCES HUMAINES (CHAPITRE III)

B. L'Organisation a établi comme il convenait des dispositions statutaires et réglementaires régissant la gestion des ressources humaines, mais un certain nombre de règles et de procédures, qui ne sont pas toujours conformes aux pratiques généralement acceptées au sein du système des Nations Unies, devraient être modifiées. En outre, d'importantes entorses ont été commises ces dernières années dans l'application des règles en vigueur. L'une des conséquences de ces entorses est que le Secrétariat n'est pas parvenu à assurer une répartition géographique équitable du personnel. L'Administration ne parviendra à regagner la confiance des Etats membres et du personnel que si elle se montre déterminée à respecter les politiques et règlements de l'Organisation.

Recommandation 3 : *Politiques et pratiques relatives au personnel*

Le Directeur général devrait :

- (a) poursuivre les efforts déjà entrepris pour assurer la pleine application des dispositions du Statut et règlement du personnel actuellement en vigueur (voir par. 21) ;**
- (b) aligner les politiques de notation professionnelle et de promotion sur les meilleures pratiques du système des Nations Unies. En particulier, le système de promotion devrait être modifié de façon à se conformer aux règles de la discipline budgétaire et à rétablir le lien entre la promotion et la nomination à un poste de niveau supérieur (voir par. 28 à 37) ;**
- (c) veiller à ce que les fonctions normalement exercées par les titulaires de postes établis ne soient pas confiées à des personnes n'appartenant pas au Secrétariat (voir par. 38 à 40) ;**
- (d) donner une plus grande latitude à HRM de façon qu'il puisse contrôler le respect des règles et procédures concernant l'emploi des consultants (voir par. 41 à 43).**

C. Le manque de transparence qui a entaché les rapports soumis par le Secrétariat aux organes directeurs sur ces questions a également nui aux efforts visant à corriger les déficiences de l'Organisation. De ce fait, la Conférence générale a adopté des mesures très strictes qui visaient à contraindre le Secrétariat à respecter les politiques et règles qu'elle a établies pour la gestion des ressources humaines, mais qui ont pour effet de limiter la souplesse qui serait nécessaire pour résoudre certains problèmes urgents dans ce domaine.

Recommandation 4 : *Transparence*

Le Directeur général devrait fournir aux organes directeurs des informations transparentes sur l'utilisation des ressources humaines et, à cette fin :

- (a) présenter chaque année un rapport détaillé sur la composition du Secrétariat, en s'inspirant par exemple du rapport établi par le Secrétaire général de l'ONU (voir par. 22) ;**
- (b) élargir le rapport sur l'emploi des consultants extérieurs, en y faisant figurer des informations et des statistiques sur toutes les formes d'assistance temporaire auxquelles a recours le Secrétariat au Siège et hors Siège (voir par. 39 à 43).**

D. La question de la répartition géographique équitable du personnel à l'UNESCO demeure un sujet de préoccupation pour les États membres et le Secrétariat. Pour corriger le déséquilibre géographique, de nouveaux efforts doivent être faits par le Directeur général, mais ceux-ci devront être complétés par des mesures appropriées de la part de la Conférence générale elle-même.

Recommandation 5 : *Répartition géographique : mesures correctrices relevant du Directeur général*

Le Directeur général devrait prendre un certain nombre de mesures pour améliorer la répartition géographique, en veillant notamment à :

- (a) assurer une répartition géographique équitable entre les fonctionnaires de rang élevé du Secrétariat ;**
- (b) attribuer chaque année un pourcentage déterminé de postes, à la classe de début, aux personnes recrutées au titre du Programme des jeunes cadres, ainsi que l'a demandé la Conférence générale ;**
- (c) n'accepter les offres de mise à disposition de personnel à titre gracieux que lorsque les compétences ne sont pas disponibles au Secrétariat et ce, pour des fonctions très spécialisées qui ne sont pas des fonctions de base et pour des périodes limitées ;**
- (d) être plus actif dans la recherche de candidats d'États membres sous-représentés ou non représentés et notamment, à cette fin, effectuer des missions ciblées de prospection et associer plus étroitement les commissions nationales concernées à ce processus (voir par. 44 et par. 46 à 48).**

Recommandation 6 : *Répartition géographique : mesures correctrices relevant des organes directeurs*

Pour leur part, le Conseil exécutif et la Conférence générale souhaiteront peut-être :

- (a) **approuver l'application d'un coefficient de pondération selon le niveau des postes (compte tenu du niveau des postes soumis à la répartition géographique) dans le calcul de la répartition géographique équitable ;**
- (b) **adopter une nouvelle réglementation qui interdirait aux stagiaires, aux consultants et aux personnes fournis à titre gracieux de se porter candidats ou d'être nommés à des postes établis du Secrétariat dans les six mois suivant la date à laquelle leur service a pris fin ;**
- (c) **instaurer un gel dans le recrutement des nationaux des pays surreprésentés pendant une période de deux ans, à l'issue de laquelle la nécessité d'un tel gel serait réexaminée en tenant compte de tout progrès réalisé dans la répartition géographique du personnel du cadre organique au Secrétariat (voir par. 45).**

E. L'ancien Bureau du personnel, qui était chargé de la gestion des ressources humaines, a pâti non seulement du caractère peu clair de son mandat et de ses responsabilités mais aussi du peu de cas que l'on semblait faire de son travail et de ses avis. La décision du Directeur général de le remplacer par un Bureau de la gestion des ressources humaines constitue un premier pas dans la bonne direction mais, pour que la gestion des ressources humaines à l'UNESCO soit de nouveau crédible et inspire confiance, HRM devra être réorganisé en profondeur et professionnalisé, ainsi que l'a recommandé le Commissaire aux comptes.

Recommandation 7 : Renforcement de la gestion des ressources humaines

Le Directeur général devrait renforcer la gestion et la mise en valeur des ressources humaines au Secrétariat et, à cette fin :

- (a) **donner à HRM un mandat clair en ce qui concerne (i) l'élaboration de stratégies de gestion des ressources humaines, en commençant par établir un ensemble de critères de compétence fondé sur un recensement de ces compétences ; (ii) le contrôle de la bonne application des politiques et règles en matière de personnel et les mesures à prendre pour assurer cette application ;**
- (b) **restructurer HRM autour des deux axes mentionnés à l'alinéa (a) ci-dessus ;**
- (c) **doter HRM des pouvoirs et des ressources nécessaires à l'accomplissement de sa mission ;**
- (d) **veiller à ce que des ressources financières suffisantes soient allouées à la formation (voir par. 50 à 59).**

F. Les relations entre le personnel et l'Administration de l'UNESCO sont placées sous le signe de la tension et de la contestation depuis de nombreuses années et les circuits normaux de communication ne fonctionnent plus. Même si un retour au respect des politiques et procédures établies peut être utile à cet égard, l'établissement de nouvelles relations fondées sur la confiance mutuelle et un esprit de partenariat ne pourra se faire que si les deux parties déploient des efforts systématiques pour se conformer à un code de conduite et pour tenir les engagements pris.

Recommandation 8 : Améliorer les relations avec le personnel

Le Directeur général, les associations reconnues comme représentatives du personnel et le personnel de manière générale devraient s'efforcer d'améliorer les relations entre le personnel et l'Administration :

- (a) en assurant la convocation régulière et le fonctionnement efficace des mécanismes de consultation entre le personnel et l'Administration qui sont prévus au chapitre VIII du Statut et règlement du personnel ;**
- (b) en privilégiant le dialogue, la conciliation et le règlement rapide des différends grâce à un renforcement du processus de conciliation, de façon à éviter dans la mesure du possible les recours contentieux (voir par. 60 à 64).**

DECENTRALISATION (CHAPITRE IV)

G. Au fil des années, la Conférence générale et le Conseil exécutif ont défini un cadre clair d'orientations générales en matière de décentralisation, mais aucune stratégie cohérente n'a été établie pour mettre en œuvre ce cadre de façon systématique. De ce fait, l'ouverture, l'emplacement, le mandat et les dotations en personnel des bureaux hors Siège semblent avoir été déterminés au coup par coup, sans logique claire ni corrélation évidente. Il est aujourd'hui généralement admis qu'il y a trop de bureaux dont les missions se chevauchent et dont les ressources sont insuffisantes.

H. Dans sa résolution 30 C/83, la Conférence générale s'est penchée sur ces problèmes et a décidé ce qui suit : "Les unités décentralisées sont normalement des bureaux régionaux et sous-régionaux polyvalents. Un bureau de l'UNESCO à l'échelon national ne peut être envisagé que dans des circonstances exceptionnelles et pour une durée limitée". Les modalités d'application de cette résolution restent à définir.

Recommandation 9 : Un réseau rationalisé

Le Directeur général devrait soumettre au Conseil exécutif des propositions tendant à rationaliser le réseau actuel des bureaux hors Siège en opérant leur regroupement, aux niveaux régional et sous-régional, en bureaux polyvalents desservant plusieurs pays, compte tenu de la résolution 30 C/83. A cet égard, les paramètres suivants pourraient être utilisés pour compléter les critères fondamentaux établis par la Conférence générale :

- (a) ampleur des programmes et activités prévus au niveau national ;**
- (b) rapport coût/efficacité de l'infrastructure logistique et administrative de l'UNESCO sur place, mesuré notamment par le rapport entre les coûts des bureaux décentralisés (coûts de personnel et dépenses générales de fonctionnement) et les ressources globales du programme ;**
- (c) ressources extrabudgétaires escomptées par chaque bureau hors Siège au cours de l'exercice biennal ;**

- (d) nature et niveau des services administratifs et organiques susceptibles d'être fournis par le système des coordonnateurs résidents des Nations Unies dans un pays donné, en tant que solution de rechange à une présence permanente de l'UNESCO dans ce pays ;
- (e) rôle, fonctions et capacités des commissions nationales, ainsi que leurs relations avec les bureaux hors Siège (voir par. 67 à 73).

Recommandation 10 : *Modifier les relations entre les bureaux hors Siège et le Siège*

Le Directeur général devrait faire en sorte que les relations entre les bureaux hors Siège et le Siège soient redéfinies et renforcées de la façon suivante :

- (a) le lien entre les bureaux hors Siège et les secteurs "de tutelle" devrait être remplacé par un lien avec une unité centrale telle qu'une Division renforcée de la décentralisation et de la coordination hors Siège qui ferait fonction de "portail" principal pour les relations entre le Siège et les bureaux hors Siège. Les secteurs continueraient à fournir un appui et des conseils spécialisés ainsi qu'un soutien technique, mais les ressources allouées aux secteurs au titre du soutien administratif des bureaux hors Siège seraient réaffectées au Bureau de l'administration et de la gestion et à la Division de la décentralisation et de la coordination hors Siège ;
- (b) les communications entre le Siège et toutes les unités décentralisées ainsi qu'entre les bureaux hors Siège devraient être améliorées de façon à parvenir à une connectivité totale de l'Organisation. En particulier, les bureaux hors Siège devraient avoir accès à l'Internet, à l'Intranet de l'UNESCO, au système SISTER et aux autres systèmes centralisés d'information sur la gestion au fur et à mesure qu'ils sont mis au point (voir par. 74 à 78).

Recommandation 11 : *Doter les bureaux hors Siège de ressources humaines adéquates*

Le Directeur général devrait prendre les mesures ci-après pour doter les bureaux hors Siège de ressources humaines adéquates :

- (a) procéder à un examen approfondi des besoins en personnel liés à la mission et aux activités des bureaux hors Siège au sein du nouveau réseau, ainsi que de l'utilisation effective qu'ils font des ressources humaines, de façon à faire en sorte que le niveau et les compétences des personnes affectées à chaque bureau soient en rapport avec le mandat et les activités de celui-ci. A cet égard, les contrats de louage de services (SSA) ne devraient pas servir à pallier la pénurie chronique de personnel du cadre de service et de bureau dans les bureaux hors Siège ;
- (b) prendre en compte la mobilité du personnel dans les promotions et l'organisation des carrières ;
- (c) porter une attention particulière à la nomination et la formation des chefs de bureaux hors Siège, qui devraient posséder les compétences indispensables en

matière de gestion et être familiarisés avec l'ensemble des programmes et des grandes questions intéressant l'Organisation ;

- (d) affecter un attaché d'administration ou un assistant administratif confirmé dans chaque bureau du réseau ainsi rationalisé (voir par. 79 à 85).**

Recommandation 12 : *Relations avec les commissions nationales*

Eu égard aux responsabilités supplémentaires que devront assumer les commissions nationales par suite de la rationalisation des bureaux hors Siège,

- (a) le Conseil exécutif peut souhaiter inviter les Etats membres à contribuer au renforcement de la capacité des commissions nationales pour leur permettre de s'acquitter de leurs importantes fonctions ;**
- (b) le Directeur général devrait également contribuer au renforcement de la capacité des commissions nationales tout en s'attachant à les associer plus étroitement à l'élaboration et à l'exécution des programmes et projets au niveau national, ainsi que l'a demandé la Conférence générale (voir par. 86 à 88).**

SYSTEME DE PLANIFICATION STRATEGIQUE, DE PROGRAMMATION, DE BUDGETISATION, DE SUIVI, D'EVALUATION ET D'ETABLISSEMENT DE RAPPORTS (CHAPITRE V)

I. L'UNESCO a mis en place un processus de Programmation axé sur les résultats (PAR), au moyen d'un nouveau système intégré de planification, de programmation, de budgétisation, de suivi et d'évaluation qui met l'accent sur les résultats, et qui a été utilisé pour l'élaboration et la présentation du Programme et budget pour 2000-2001 (30 C/5). La mise en oeuvre de la PAR requiert un système intégré d'information sur la gestion qui produise notamment des informations pertinentes sur les résultats ; à cette fin, le nouveau logiciel dénommé SISTER (Système d'information sur les stratégies, les tâches et l'évaluation des résultats) a été mis au point. Cependant, d'importants aspects du concept même de PAR doivent encore être perfectionnés et mis en oeuvre. C'est pourquoi le processus de PAR, associé à SISTER, conserve un caractère très largement inachevé et devra être affiné et modifié au fur et à mesure des problèmes rencontrés.

J. Le recours à la PAR a pour principaux avantages d'améliorer sensiblement la transparence et de permettre la reddition de comptes aux Etats membres, pour l'ensemble du cycle de programmation. Faute d'avoir établi des indicateurs de performance permettant d'évaluer les résultats escomptés au niveau des sous-programmes, il sera difficile de satisfaire à cette obligation redditionnelle pour le 30 C/5 approuvé. Afin de tirer pleinement parti de la PAR, il faudrait définir clairement les règles qui doivent en régir le fonctionnement, en précisant en particulier le rôle des organes délibérants, de façon que les Etats membres et le Secrétariat disposent d'un cadre approprié pour guider le processus et de critères pour en apprécier le fonctionnement.

Recommandation 13 : Résultats escomptés et indicateurs de performance connexes

Le Directeur général devrait soumettre au Conseil exécutif pour approbation à sa 161e session les résultats escomptés et les indicateurs de performance connexes pour les sous-programmes du 30 C/5 approuvé, afin que le Secrétariat dispose d'un cadre approprié pour rendre compte de l'exécution du 30 C/5 approuvé, et pour servir de base à la préparation du Projet de programme et de budget pour 2002-2003 (voir par. 98-99).

Recommandation 14 : Règles régissant la programmation

Le Directeur général devrait soumettre un projet de règles régissant la PAR au Conseil exécutif à sa 161e session, afin que celui-ci les examine et formule des recommandations à la Conférence générale à sa 31e session. Ces règles devraient comprendre notamment les éléments suivants :

- (a) les demandes de crédits budgétaires devraient être présentées et approuvées au niveau des programmes, en étant assorties d'éléments explicatifs sur les sous-programmes. Le Directeur général devrait rendre compte de l'exécution des activités au niveau des programmes sur la base des résultats escomptés, tels qu'ils seront mesurés par les indicateurs de performance connexes ;
- (b) le Directeur général devrait avoir l'obligation d'obtenir à l'avance l'approbation du Conseil exécutif pour toute décision de reprogrammation au niveau des programmes et de rendre compte *a posteriori* des décisions de reprogrammation qu'il aura prises au niveau des sous-programmes, à la session du Conseil exécutif qui suit l'adoption de telles décisions ;
- (c) à la place du rapport sur l'exécution du Programme et budget qui est actuellement soumis au Conseil exécutif à la deuxième session de la deuxième année de l'exercice biennal, le Directeur général devrait présenter : (i) un rapport intérimaire sur l'activité de l'Organisation pendant la première année de l'exercice, dans lequel il indiquerait les résultats escomptés qui ont été atteints, ainsi que des prévisions sur la mesure dans laquelle les résultats escomptés devraient être atteints d'ici à la fin de l'exercice biennal, rapport qui serait examiné par le Conseil exécutif à la première session de la deuxième année de l'exercice biennal ; (ii) un rapport supplémentaire sur la mesure dans laquelle les résultats escomptés auront été atteints au cours des six premiers mois de la deuxième année de l'exercice, rapport soumis pour examen au Conseil à la deuxième session de la deuxième année de l'exercice biennal (voir par. 100-102).

K. Bien que la PAR soit censée contribuer à instaurer un juste équilibre entre le Siège et les bureaux hors Siège dans la préparation et l'exécution du Programme et budget, le processus demeure à ce stade fortement orienté vers l'amont (le Siège), ce que des bureaux hors Siège ont fait observer avec préoccupation. De nombreux bureaux hors Siège ont indiqué que le processus actuel d'exécution des activités programmées dans le cadre de SISTER était encore plus rigide que par le passé, bien que l'on ait mis l'accent sur la souplesse de la PAR et sa capacité de s'adapter aux besoins locaux en fonction de l'évolution de la situation.

Recommandation 15 : Renforcement de la capacité des bureaux hors Siège

Le projet de règles régissant la PAR, qui fait l'objet de la recommandation 14, devrait également prévoir que, s'agissant de la programmation des activités hors Siège, la responsabilité du Siège se limite, dans la mesure du possible, au niveau des programmes, toute latitude étant laissée aux bureaux hors Siège pour établir la programmation jusqu'au niveau des sous-programmes (voir par. 103).

L. Un grand nombre de bureaux hors Siège n'ont pas directement accès à SISTER et, pour beaucoup d'entre eux, le temps de réponse du système apparaît long. Cette situation a un effet négatif sur la mise en oeuvre de la PAR et l'empêche d'emporter l'adhésion de tous et de recueillir le soutien dont a besoin tout nouveau processus pour réussir pleinement. En outre, l'efficacité de SISTER et sa convivialité sont sérieusement compromises par l'obsolescence du système informatique central de l'Organisation, dont il dépend. L'installation prochaine d'un nouveau système approuvé par la Conférence générale dans sa résolution 30 C/84 devrait permettre d'améliorer sensiblement les conditions d'utilisation de SISTER.

Recommandation 16 : Amélioration de SISTER

En vue de renforcer la capacité de SISTER, le Directeur général devrait :

- (a) à titre de priorité, prendre des mesures pour faire en sorte que tous les bureaux hors Siège soient connectés à SISTER et que le personnel hors Siège reçoive une formation appropriée, une fois achevée la rationalisation du réseau des bureaux hors Siège qui fait l'objet de la recommandation 9 ;
- (b) intégrer SISTER dans les nouveaux outils de gestion et de contrôle, dont l'acquisition a été approuvée par la résolution 30 C/84, qui devraient être conçus dans le cadre d'une stratégie d'utilisation des technologies de l'information pour l'ensemble de l'Organisation, en tenant compte de l'expérience acquise par les bureaux hors Siège dans la mise en oeuvre de SISTER ;
- (c) faire rapport au Conseil exécutif à sa 161^e session au sujet du calendrier d'intégration de SISTER (voir par. 107-109).

M. Pour tirer pleinement parti de la nouvelle approche de programmation et de gestion qui accompagne l'introduction de la PAR, il est nécessaire de regrouper autour de la PAR la planification du programme et la budgétisation. La structure du Secrétariat devrait être revue en conséquence.

Recommandation 17 : Intégration de la planification stratégique du programme et de la budgétisation

Le Directeur général devrait établir un nouveau Bureau de la planification stratégique du programme et du budget en fusionnant les fonctions exercées actuellement par BPE (à l'exception de l'évaluation, qui devrait être confiée à IOS conformément à la recommandation 18) et par BB. Le nouveau Bureau, qui relèverait directement du Cabinet du Directeur général, assurerait l'intégration, dans le cadre de

la PAR, de la planification du programme et de la budgétisation, tout en maintenant une étroite coordination avec BOC (voir par. 110-111).

CONTROLE INTERNE ET EXTERNE (CHAPITRE VI)

N. Il est impérieux de renforcer le contrôle interne à l'UNESCO et de donner au Conseil exécutif les moyens de jouer efficacement son rôle dans l'exercice de la responsabilité partagée dans ce domaine. Le rapport du CCI intitulé "Une plus grande cohérence pour un contrôle renforcé dans le système des Nations Unies" (JIU/REP/98/2) constitue un guide utile à cet égard, sachant que le Conseil exécutif a fait siennes à sa 157e session les conclusions et recommandations figurant dans ce rapport (décision 157 EX/9.7.2).

O. Le contrôle interne à l'UNESCO a souffert d'un certain nombre de déficiences, dont certaines ont été relevées par le Directeur général dans le premier rapport sur le processus de réforme qu'il a soumis au Conseil exécutif à sa 159e session. Dans ce contexte, le Directeur général se propose d'établir un Service du contrôle interne (IOS) auquel seront confiées les cinq fonctions de contrôle, et présentera de plus amples détails sur la question au Conseil à sa 160e session. A cet égard, il importe de faire en sorte que ce nouveau service, qui rendra compte directement au Directeur général, bénéficie d'une indépendance fonctionnelle dans la conduite de son action, conformément aux pratiques des autres grandes institutions spécialisées.

Recommandation 18 : *Contrôle interne*

Lorsqu'il examinera la proposition du Directeur général d'établir un Service du contrôle interne (IOS) le Conseil exécutif souhaitera peut-être prendre en compte, entre autres aspects, les éléments suivants propres à favoriser le renforcement du contrôle à l'UNESCO :

- (a) le Service du contrôle interne (IOS) exercera les fonctions d'audit, d'inspection, d'enquête, de suivi et d'évaluation afin d'aider le Directeur général à s'acquitter de ses responsabilités concernant le contrôle interne de l'utilisation des ressources humaines, financières et matérielles de l'Organisation aux fins de l'exécution des programmes de l'UNESCO. Le Service sera dirigé par un Inspecteur général qui fera rapport directement et rendra des comptes au Directeur général (voir par. 117-119) ;**
- (b) l'Inspecteur général possédera toutes les qualifications spécialisées nécessaires ; le Directeur général procédera à sa nomination et au renouvellement de son engagement après des consultations appropriées avec le Conseil exécutif. Le titulaire de ce poste ne pourra être renvoyé par le Directeur général que pour des raisons valables, à la suite de consultations analogues avec le Conseil exécutif (voir par. 123) ;**
- (c) l'Inspecteur général jouira d'une indépendance opérationnelle dans l'exercice de ses fonctions, selon des modalités à définir par le Directeur général, compte tenu des meilleures pratiques en vigueur dans le système des Nations Unies. En particulier, lorsqu'il établira le programme de travail d'IOS,**

l'Inspecteur général ne pourra être empêché de mener toute action qu'il jugera appropriée dans le cadre du mandat d'IOS (voir par. 124) ;

- (d) dans l'exercice de ses fonctions d'enquête, IOS pourra recevoir directement des membres du personnel, à titre confidentiel, des plaintes ou des informations concernant des cas éventuels de fraude, de gaspillage, d'abus de pouvoir ou autres irrégularités. Aucune mesure de rétorsion ne sera prise à l'égard des fonctionnaires qui auront fourni ces informations, sauf si les intéressés les ont délibérément communiquées en sachant qu'elles étaient erronées ou dans un but de désinformation (voir par. 124) ;**
- (e) le Service du contrôle interne communiquera les résultats de ses travaux au Directeur général, avec copie au Commissaire aux comptes. Ces rapports devront contenir des recommandations sur les mesures correctrices à prendre par les responsables concernés. A la demande de l'Inspecteur général, ces rapports seront soumis au Conseil exécutif, accompagnés des observations connexes du Directeur général (voir par. 126) ;**
- (f) l'Inspecteur général soumettra au Directeur général un rapport récapitulatif annuel sur les activités d'IOS, avec copie au Commissaire aux comptes. Le rapport annuel portant sur une année donnée sera soumis par le Directeur général au Conseil exécutif à la deuxième session de l'année suivante, accompagné des observations que le Directeur général jugera nécessaires, et devra comprendre : (i) une présentation des questions traitées, des résultats obtenus et des bonnes pratiques relevées au cours des travaux d'IOS ; une liste des recommandations faites et un état des mesures prises pour y donner suite ; une liste des questions appelant une décision du Directeur général ou du Conseil exécutif et/ou de la Conférence générale (voir par. 127-128) ;**
- (g) la mission et les conditions d'emploi de l'Inspecteur général ainsi que les modalités de fonctionnement du Service du contrôle interne devront être dûment précisées, en tant que de besoin, dans le Statut et Règlement du personnel ainsi que dans le Règlement financier et le Règlement d'administration financière de l'Organisation. Le Directeur général devra soumettre au Conseil exécutif et à la Conférence générale les amendements qu'il conviendra d'apporter à ces textes (voir par. 129).**

T. Le contrôle est une responsabilité partagée entre les Etats membres, le Secrétariat et les mécanismes de contrôle. Dans ce contexte, les Etats membres doivent disposer d'un outil efficace pour pouvoir jouer le rôle prépondérant qui leur revient. La rationalisation étant l'une des idées-force du processus de réforme, cet outil devrait être mis en place compte dûment tenu des fonctions de contrôle exercées par les différents organes directeurs ainsi que de la nécessité d'éviter les doubles emplois.

Recommandation 19 : *Organe consultatif d'experts du contrôle chargé de seconder les organes législatifs*

Le Conseil exécutif devrait être assisté d'un organe subsidiaire permanent unique qui serait chargé de donner aux organes subsidiaires du Conseil, dans leurs domaines de compétence respectifs, ainsi qu'au Conseil lui-même, des avis sur les aspects

techniques et de politique générale des questions de contrôle se rattachant au programme, au budget, aux finances et à l'administration. Cet organe consultatif serait composé d'experts hautement qualifiés siégeant à titre personnel et choisis en tenant dûment compte du principe d'une répartition géographique équitable. Dans le cadre de son mandat, cet organe examinerait : (i) les rapports récapitulatifs annuels sur les activités de contrôle interne ainsi que tout rapport de contrôle interne que l'Inspecteur général jugerait utile de soumettre au Conseil exécutif ; (ii) les rapports d'évaluation ; (iii) les rapports du Commissaire aux comptes ; (iv) les rapports du CCI relevant de sa compétence ; (v) l'état de l'application de toutes les recommandations concernant le contrôle, afin que des recommandations appropriées soient faites au Conseil exécutif/à la Conférence générale (voir par. 132-133).

I. INTRODUCTION

1. Différentes opérations de réforme ont été menées au Secrétariat de l'UNESCO ces vingt dernières années, dans lesquelles sont intervenus des organismes extérieurs ainsi que des unités internes qui ont passé en revue les pratiques de gestion. Des initiatives ont été prises en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficience de ces pratiques et procédures et de garantir dans le même temps davantage de respect des politiques, règles et règlements définis par les organes directeurs. En dépit de ces efforts, la Conférence générale et le Conseil exécutif n'ont cessé d'exprimer leur préoccupation devant la persistance de problèmes de gestion graves qui gênent la bonne exécution du mandat de l'Organisation.

2. Comme suite à la demande formulée en décembre 1999 par le nouveau Directeur général de l'UNESCO, le Corps commun d'inspection a décidé d'inscrire à son programme de travail pour l'année 2000 un examen de la gestion et de l'administration du Secrétariat de l'UNESCO. Aux points sur lesquels le Secrétariat a suggéré de faire porter cet examen, à savoir la planification stratégique, la programmation, l'établissement du budget, le suivi, la gestion des ressources humaines et le contrôle interne et externe, les Inspecteurs ont décidé d'adjoindre les questions de la structure et de la décentralisation, jugées par eux tout aussi importantes.

3. Il est également apparu aux Inspecteurs qu'il fallait clarifier une matière qui avait fait problème dans le passé, à savoir la répartition des pouvoirs entre les organes délibérants et le Directeur général. L'Acte constitutif de l'UNESCO, dans son article V.B.6 (b), assigne au Conseil exécutif la responsabilité de l'exécution du programme adopté par la Conférence générale. Plus précisément, il autorise le Conseil exécutif à prendre "toutes dispositions utiles en vue d'assurer l'exécution efficace et rationnelle du programme par le Directeur général". Par ailleurs, il est dit dans l'article VI que "Le Directeur général est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation". Afin de régler les différends qui avaient surgi ces dernières années, la Conférence générale a cherché à clarifier la question et a souligné, dans sa résolution 30 C/81, que le Conseil exécutif, deuxième organe directeur de l'UNESCO, agit sous l'autorité de la Conférence générale entre ses sessions, que le Conseil est responsable devant elle de l'exécution du programme par le Directeur général et que, par conséquent, le Secrétariat a pour tâche de mettre en oeuvre les résolutions de la Conférence générale et les décisions du Conseil exécutif.

4. Il y aurait sans doute lieu que la Conférence générale définisse plus clairement les responsabilités respectives du Conseil et le Directeur général, de manière que soient garantis le pouvoir du Directeur général d'administrer le Secrétariat (conformément à l'article VI de l'Acte constitutif), d'une part, et, d'autre part, l'exercice, par le Conseil exécutif, de ses pouvoirs de décision et de contrôle. Bien que conscients de l'importance de ces questions statutaires ainsi que des problèmes financiers que soulèvent les fonctions de gouvernance des organes directeurs de l'UNESCO, les Inspecteurs se sont bornés dans leur rapport à l'examen des questions plus directement liées aux pratiques de gestion et d'administration du Secrétariat. Ils notent à cet égard la décision prise par le Conseil exécutif à sa 159e session d'établir un groupe de travail *ad hoc* du Comité spécial dont les débats seront ouverts à tous les membres et qui sera chargé de mener une réflexion sur la question de la gouvernance au sein de l'UNESCO et les relations entre les trois organes de l'Organisation. Ce point sera également examiné par le Corps commun d'inspection dans le cadre de l'étude qu'il mènera à

l'échelle du système sur le traitement des rapports de contrôle par les organes délibérants, au titre de son programme de travail pour l'année 2000.

5. A l'issue d'une étude approfondie sur documents, les Inspecteurs se sont rendus en mission au Siège de l'UNESCO ainsi que dans les bureaux de l'Organisation à Bangkok, Hanoi, Harare, Nairobi et Pretoria et au Bureau de liaison de New York. Ils ont rassemblé des informations au cours d'entretiens avec les responsables de programmes de l'UNESCO intéressés ainsi qu'au moyen d'un questionnaire adressé aux bureaux hors Siège de l'UNESCO. Une documentation très détaillée a été fournie par le Secrétariat. Les méthodes de gestion d'autres organisations du système des Nations Unies ont été prises en compte à des fins de comparaison et il a été fait référence à un certain nombre de rapports récents du CCI à l'échelle du système.

6. Les Inspecteurs notent avec satisfaction qu'un certain nombre de questions évoquées dans le présent rapport sont également abordées par le Directeur général dans le cadre du processus de réforme en cours à l'UNESCO. Pour un grand nombre d'entre elles, des débats approfondis ont en fait eu lieu entre les Inspecteurs et les représentants du Secrétariat et en particulier les membres des équipes spéciales. Bien que certaines de ces questions soient déjà en voie de règlement grâce aux mesures énoncées dans le rapport du Directeur général sur le processus de réforme (1) et que d'autres problèmes puissent se présenter différemment du fait des mesures qui auront été prises entre le moment où le présent rapport est publié et celui où il sera examiné par le Conseil exécutif, les Inspecteurs estiment que l'orientation générale de leurs recommandations reste valable.

7. Les Inspecteurs tiennent à remercier le Directeur général et toutes les personnes qui les ont aidés à établir le présent rapport, en particulier les fonctionnaires de l'UNESCO avec lesquels ils ont eu des entretiens et ceux qui les ont aidés à organiser leur mission au Siège et hors Siège. Ils remercient également les chefs des bureaux hors Siège qui ont répondu avec grand soin et promptitude au questionnaire qui leur avait été adressé. Ils expriment à chacun leur reconnaissance pour la coopération pleine et entière dont ils ont bénéficié dans leur tâche.

II. UNE STRUCTURE NOUVELLE ET UN NOUVEAU SYSTEME DE GESTION

8. La structure organique d'une organisation est ce qui définit la hiérarchisation et l'articulation de ses fonctions essentielles et lui donne les moyens d'accomplir efficacement sa mission. L'un des plus importants enjeux de la réforme de l'UNESCO consiste donc à doter celle-ci de la structure organique voulue, compte tenu de la spécificité de l'Organisation.

A. Structure du Secrétariat

9. Les Inspecteurs notent avec satisfaction l'engagement qu'a pris le Directeur général de simplifier et de rationaliser la structure du Secrétariat. Ils estiment avec lui que la structure actuelle de l'UNESCO est trop complexe et trop fragmentée et qu'elle comporte trop de chaînes hiérarchiques qui se chevauchent. L'organigramme qui figure en annexe au document 30 C/5 le montre clairement, qui comprend, outre les cinq grands secteurs de programme, pas moins de seize bureaux ou offices et cinq unités. La dotation en personnel, les responsabilités et le champ d'activité de ces bureaux, offices et unités varient grandement vu l'absence de définition claire des niveaux organiques. Certains secteurs sont scindés en divisions, unités et

départements sans structure hiérarchique bien définie, tandis que des bureaux peuvent être subdivisés en plusieurs autres bureaux.

10. L'organigramme fait aussi apparaître que plus de la moitié de ces unités, bureaux ou offices ne sont pas rattachés à des secteurs de programme mais à la Direction générale. Il semble que l'une des raisons qui expliquent pourquoi un si grand nombre de ces services ont été placés sous la responsabilité directe du Directeur général, était la grande médiocrité de la coopération et de la coordination entre les secteurs. Les activités intersectorielles, pensait-on, ne pouvaient être exécutées que par des unités nouvelles distinctes des secteurs, ce qui a conduit à la création d'une multitude d'unités ou de divisions de coordination. Or, l'expérience a montré que cette prolifération continue des structures a donné lieu à des chevauchements, des inefficacités et une dilution alarmante des responsabilités. Certaines de ces unités de coordination ont cherché à traiter les questions sur le fond, doublant en cela le travail des secteurs, tandis que d'autres demeuraient de simples "boîtes aux lettres" auxquelles les secteurs devaient sans cesse faire rapport.

11. Les Inspecteurs souhaiteraient donc vivement qu'à l'avenir, on s'emploie à régler les questions de l'intersectorialité et de la coordination non pas en créant des entités nouvelles mais en instaurant une culture de la communication, de la responsabilité et de la transparence. La coordination et l'intersectorialité ne peuvent être imposées et mises en oeuvre depuis le sommet ; elles doivent en permanence émaner de la base. Les Inspecteurs ont appris que par le passé, les activités intersectorielles se heurtaient en vérité à un sentiment général de relative hostilité. Il faudrait donc que la direction donne l'exemple et que naisse ainsi un esprit qui encouragerait les gens dans les différents secteurs à échanger des informations et à travailler convenablement ensemble. Il serait utile à cet égard d'analyser de très près l'expérience d'autres organisations ou fonds (tels que le PNUD et la Banque mondiale) en matière de travail d'équipe et de partage des connaissances.

12. Les Inspecteurs tiennent à souligner quelques principes fondamentaux à respecter en ce qui concerne la conception de la nouvelle structure. Premièrement, la nouvelle structure devra s'inspirer très exactement des principales priorités de programme définies par les organes directeurs. Deuxièmement, l'organisation et la dotation en personnel des bureaux ou secteurs, divisions et unités devraient correspondre à une nomenclature clairement définie de façon à ce que l'on aboutisse à une structure hiérarchique normale. Le Directeur général a d'ores et déjà proposé une telle nomenclature (2). Troisièmement, les petites unités qui partagent des objectifs analogues et disposent de personnel insuffisant devraient être regroupées.

13. En conséquence, la nouvelle structure devrait s'organiser autour du Directeur général et de la Direction générale ou de son Cabinet, des cinq secteurs de programme, et d'un petit nombre d'entités fonctionnelles ayant des missions distinctes et clairement définies qui regrouperaient les petites unités disparates ayant des mandats analogues. Il apparaît par exemple que toutes les activités d'information du public devraient être assurées par le Bureau des relations extérieures. Le Bureau de l'administration et de la gestion comporterait deux ou trois grands bureaux, dont le Bureau de la gestion des ressources humaines (HRM), ainsi qu'un Bureau des services centraux de soutien. Ce dernier engloberait la documentation et l'informatique, les services de conférences et les services généraux de soutien (comme les voyages, la gestion des bâtiments, la sécurité, etc.).

B. Hauts responsables et direction

14. Le fait que plusieurs unités qui relevaient précédemment de la Direction générale aient été d'ores et déjà rattachées à des secteurs de programme ou à d'autres bureaux selon que de besoin est une évolution positive (3). Les Inspecteurs prennent acte de la décision du Directeur général selon laquelle les "services centraux (Bureau d'études, de programmation et d'évaluation, Bureau du budget et Bureau du personnel) lui seraient directement rattachés via le Directeur exécutif du Cabinet" (4). Ils tiennent à souligner qu'en principe, la Direction générale ne devrait pas assumer des fonctions organiques et techniques, telles que la gestion des ressources humaines.

15. La réduction attendue du nombre de postes de sous-directeur général (ADG) devrait faciliter l'établissement d'une culture de la communication, de la coopération et de la responsabilité partagée entre les hauts responsables du Secrétariat. Le Directeur général devrait s'employer à favoriser cette culture collégiale en considérant ses principaux collaborateurs comme une équipe dont les membres partagent les mêmes objectifs et relèvent ensemble les défis plutôt que comme des personnalités placées en situation de concurrence. Les Inspecteurs estiment par conséquent que le Directeur général pourrait vouloir convoquer régulièrement un groupe de hauts responsables, composé de tous les ADG. Pour que ce groupe puisse effectivement servir de forum de discussion et de décision, sa composition devrait être limitée aux ADG ; les directeurs, en seraient exclus, mais pourraient cependant être invités à assister, individuellement et à titre exceptionnel, à certaines réunions.

16. Les Inspecteurs notent qu'au fil du temps, le nombre et les fonctions des directeurs généraux adjoints (DDG) ont varié et qu'un seul poste de ce niveau est prévu à l'actuel programme et budget. Ils ont appris que le Directeur général entend nommer un Directeur général adjoint. Ils considèrent que la multiplicité des fonctions du Directeur général et son agenda chargé, ainsi que l'ampleur des programmes de l'UNESCO, justifient pareille nomination. Il est très important toutefois que les fonctions du DDG soient clairement définies avant que cette nomination intervienne. Il conviendrait en particulier de préciser que le Directeur général adjoint remplacera le Directeur général en cas d'absence et sera investi de l'autorité nécessaire à cet effet. Le DDG ne doit pas être considéré comme un intermédiaire entre les ADG et le Directeur général, car cela créerait un échelon administratif supplémentaire. Il est au contraire là pour seconder le Directeur général et lui prêter assistance pour tout ce qui concerne les domaines prioritaires qui demandent une attention particulière et constante au plus haut niveau.

(→RECOMMANDATION 1)

C. Délégation de pouvoirs et obligation de rendre des comptes

17. Le système de relations hiérarchiques et de reddition de comptes doit résulter très clairement de la nouvelle structure décrite ci-dessus. Sur la base de cette structure, le Directeur général doit être en mesure de déléguer des pouvoirs et des responsabilités aux chefs des secteurs ou des bureaux pour ce qui concerne l'exécution des programmes. Ceux-ci, tout en restant comptables au Directeur général des responsabilités qui leur sont assignées, délégueront des pouvoirs à leurs subalternes. A condition qu'il n'y ait pas de rupture de cette chaîne verticale, le principe de la délégation de pouvoirs peut être effectivement mis en oeuvre, ce qui améliorera la transparence dans la mesure où la chaîne des responsabilités individuelles sera visible à tous les niveaux du Secrétariat.

18. Ces deux questions de la délégation de pouvoirs et de l'obligation de rendre des comptes, au sein du Secrétariat, ont déjà été l'objet de discussions fréquentes de la part des représentants des Etats membres et du Secrétariat. Pour autant, le Directeur général a déclaré que la délégation de pouvoirs à l'UNESCO demeurerait dans une large mesure théorique. Il s'est dit déterminé à mettre un terme à la pratique de la centralisation excessive des processus décisionnels et de faire de la délégation de pouvoirs pour l'application des politiques et des stratégies un principe de gestion fondamental dans l'Organisation. Une telle délégation de pouvoirs, dont le corollaire est l'obligation pleine et entière de rendre des comptes, est impérative pour le succès du nouveau processus de PAR qui vient d'être mis en route à l'UNESCO (voir chapitre V ci-dessous).

19. Les Inspecteurs ont noté que le cadre exhaustif mentionné ci-dessus n'existe pas encore et que les hauts responsables de même que les fonctionnaires chargés du contrôle, doivent se fonder sur un arsenal très fourni et disparate de règles, règlements, circulaires administratives et mémos internes sur ces questions. C'est pourquoi le Directeur général est prié d'établir, pour présentation au Conseil exécutif, un plan stratégique global de délégation de pouvoirs et de responsabilités aux responsables directs des services, accompagné d'un système clair et complet permettant de satisfaire à l'obligation de rendre des comptes.

(→RECOMMANDATION 2)

III. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

20. S'adressant pour la première fois au Conseil exécutif à sa 158^e session, le Directeur général a souligné que le personnel de l'Organisation était son atout le plus précieux et que le premier et le plus important des axes prioritaires des réformes de gestion devait être la revitalisation du Secrétariat (5). Les Inspecteurs partagent pleinement le point de vue du Directeur général car, dans la plupart des organismes des Nations Unies, l'apport intellectuel des ressources "humaines", qu'il s'agisse de personnel permanent, de personnel temporaire, ou de consultants, constitue l'essence de la mission confiée à ces institutions et absorbe le gros de leurs ressources "financières". La question de la gestion de ces ressources humaines, de manière aussi efficace, transparente et productive que possible, revêt donc une importance primordiale.

A. Politiques et pratiques relatives au personnel

21. Les Inspecteurs constatent qu'il y a eu des entorses importantes aux règles et aux procédures établies de gestion du personnel au cours des dernières années, comme la Conférence générale l'a relevé, et que certaines de ces règles et procédures ne sont pas conformes aux pratiques généralement acceptées du système des Nations Unies. S'ils soulignent la nécessité de disposer de règles et de procédures claires et précises devant être systématiquement observées, les Inspecteurs ne préconisent pas pour autant une rigidité aveugle car ils savent que des exceptions aux règles peuvent être justifiées, voire nécessaires, dans certains cas. Ces dérogations doivent cependant avoir un caractère véritablement exceptionnel et la nécessité d'y avoir recours devrait être pleinement établie. Si une règle s'avère difficile à appliquer, des modifications devraient y être proposées. Mais lorsque l'exception devient la norme, ou lorsque la règle est tout simplement ignorée, il se crée un climat de confusion, d'incertitude et de mépris de l'ordre qui nuit considérablement au fonctionnement du Secrétariat.

22. Les Inspecteurs relèvent aussi l'absence de données globales sur un certain nombre de questions relatives au personnel ainsi que la qualité insuffisante de l'information fournie aux organes directeurs. A leur sens, la présentation par le Directeur général d'un rapport annuel sur la composition du Secrétariat, analogue à celui soumis, par exemple, par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, constituerait un outil de gestion et de contrôle extrêmement utile pour le Secrétariat et le Conseil exécutif.

(→**RECOMMANDATIONS 3 et 4**)

Nominations

23. Le Manuel administratif stipule que le Directeur général, ou toute autre personne disposant à cet effet d'une délégation de pouvoirs, peut décider de ne pas annoncer une vacance de poste "lorsque cela est jugé nécessaire pour des raisons de service". De par sa formulation vague, cette disposition donne bien des possibilités de contourner le règlement et devrait être supprimée pour éviter que les exceptions ne se répètent. Ainsi, 37 % de toutes les nominations effectuées pendant l'exercice biennal 1998-1999 n'étaient pas conformes aux procédures normales de recrutement (6). Selon la Division du développement des ressources humaines, pendant la même période, 22 % des nominations extérieures à des postes du cadre organique et de rang plus élevé ne se sont pas faites après mise en concurrence de candidatures. Les Inspecteurs ont également relevé qu'au cours du dernier exercice biennal, plus de la moitié des postes du cadre organique ou de directeurs n'ont été annoncés que pendant un mois (voir tableau 1). A sa dernière session, la Conférence générale a demandé que toutes les vacances de postes soient annoncées officiellement pendant trois mois (7).

24. En outre, la Section du recrutement de HRM a signalé aux Inspecteurs que ses maigres ressources (au total deux fonctionnaires du cadre organique) ne lui permettaient pas d'assister à tous les entretiens organisés aux fins de recrutement, étant donné le nombre élevé de postes encore annoncés au Siège. En 1999, 2.795 candidatures au total ont été reçues par le Bureau du personnel [aujourd'hui rebaptisé Bureau de la gestion des ressources humaines (HRM) et ainsi désigné dans le reste du présent rapport], qui a présélectionné celles remplissant les conditions requises. Mais ce sont les évaluateurs des départements organiques qui sont responsables en dernier ressort de l'évaluation approfondie des candidats et du choix de ceux qui seront conviés à un entretien, ainsi que de la conduite de celui-ci. Dans un effort louable pour professionnaliser le processus et mieux faire comprendre les dispositions assez complexes du Manuel administratif qui concernent le recrutement, HRM a établi et diffusé un Manuel du recrutement, que les Inspecteurs ont trouvé très clair et très détaillé.

25. Un manuel en soi ne suffit cependant pas à empêcher que des irrégularités ne se reproduisent. Les Inspecteurs ont appris que, bien souvent, HRM n'était informé des nominations qu'ex-post facto et qu'un certain nombre de celles-ci étaient effectuées sans qu'il y ait eu annonce de la vacance de poste ou entretien officiel. Ils ont également appris qu'en 1999, le Directeur général avait procédé personnellement à toutes les nominations à tous les niveaux. La délégation de pouvoirs qui existait pour les nominations (8) a donc en fait été abolie pendant cette période.

**Tableau 1 : Durée de l'annonce des vacances de postes par classe
au cours de l'exercice biennal 1998-1999**

	D-2	D-1	P-5	P-4	P-3	P-1/P-2	Total	Total en %
3 mois	2	1	3	3	8	1	18	20
2 mois	3	1	6	6	6	5	27	29
1 mois	0	1	9	9	15	13	47	51
TOTAL	5	3	18	18	29	19	92	

Source : PER/HRD/RCR, 25 février 2000.

26. A sa dernière session, la Conférence générale a décidé de modifier l'article 4.2 du Statut du personnel, qui se lit désormais comme suit : "*Les nominations, mutations et promotions de membres du personnel décidées par le Directeur général, ainsi que les renouvellements d'engagements auxquels il procède, se font par appel et mise en concurrence de candidatures, de façon à assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité.*" Elle a également modifié l'article 4.3.2, dont le texte est maintenant le suivant : "*Les recrutements et nominations se font par appel et mise en concurrence de candidatures après annonce officielle des postes pendant au moins trois mois, en principe.*" Il est difficile de déterminer si la Conférence générale entendait que ces dispositions s'appliquent aux nominations et aux renouvellements d'engagements à tous les niveaux, c'est-à-dire aussi aux postes techniques et à ceux du cadre de service et de bureau et même aux renouvellements d'engagements de fonctionnaires en poste depuis longtemps et donnant satisfaction. L'application stricte des dispositions révisées entraînerait d'énormes retards dus à la nécessité d'annoncer un grand nombre de postes tous les mois et, partant, d'évaluer un nombre encore plus important de candidatures. Les Inspecteurs relèvent qu'à sa 159^e session le Conseil exécutif a été informé de ces difficultés par le Directeur général, qu'il en a pris note et qu'il a demandé que, dans les cas de renouvellement d'engagements, la preuve soit faite que les services de l'intéressé ont été entièrement satisfaisants. Mais il s'avèrera peut-être nécessaire de préciser davantage l'intention de la Conférence générale et de modifier à nouveau le statut du personnel de manière à ce que le Secrétariat dispose de directives claires sur ces points.

27. Les procédures de nomination des fonctionnaires de rang supérieur ont suivi la même tendance, et un certain nombre d'irrégularités ont été observées dans la manière dont ceux-ci ont été sélectionnés et nommés. La question sera examinée dans un prochain rapport du CCI, intitulé "Nomination des fonctionnaires de rang supérieur dans les institutions spécialisées des Nations Unies et à l'Agence internationale de l'énergie atomique : politiques, procédures et pratiques". Les Inspecteurs tiennent néanmoins à souligner à ce stade que le Directeur général doit s'employer, en renouvelant le corps des fonctionnaires de rang supérieur, à remédier à l'important déséquilibre qui continue d'exister entre les hommes et les femmes aux postes les plus élevés du Secrétariat. Si des progrès sensibles ont été accomplis dans ce domaine au niveau du cadre organique (au 1^{er} novembre 1999, 41 % des fonctionnaires du cadre organique et de rang plus supérieur étaient des femmes), il n'y a pas eu d'augmentation analogue de la représentation des femmes parmi les directeurs et les ADG. Au 1^{er} novembre 1999, seuls 19 % des directeurs étaient des femmes, et il n'y avait que deux femmes parmi les 18 ADG.

Notation et gestion du personnel

28. Les membres du personnel et l'Administration s'accordent généralement à penser que l'actuel système de notation des fonctionnaires n'est ni efficace ni crédible. Il repose non pas sur des objectifs mais sur des tâches assignées identifiées dans la description de poste, et est lié au renouvellement du contrat des fonctionnaires plutôt qu'au programme et budget biennal. Ce système est donc extrêmement statique et dissocié du cycle d'exécution du programme de l'Organisation. Il n'est pas couplé avec les outils de formation et de perfectionnement et n'encourage pas le dialogue entre le supérieur hiérarchique et le fonctionnaire. En même temps, il suppose une procédure extrêmement lourde, en particulier pour les fonctionnaires du cadre organique affectés dans les bureaux hors Siège dont les notes professionnelles sont transmises au directeur du secteur dont ils relèvent au Siège.

29. Les Inspecteurs suggèrent donc qu'un nouveau système de notation des fonctionnaires soit mis en place. Ils ont examiné les propositions auxquelles le Secrétariat est en train de réfléchir et estiment qu'elles peuvent jeter les bases d'un outil fiable et efficace de gestion et de mise en valeur des ressources humaines à l'UNESCO. Pour l'essentiel, ce nouveau système serait fondé sur des objectifs et des tâches individuels pour chaque fonctionnaire, clairement formulés sous forme de résultats précis et mesurables, et sur des compétences essentielles qui doivent être considérées comme étant les qualifications, connaissances et comportements clés requis de tous les membres du personnel de l'UNESCO. Des compétences de gestion seraient également définies pour le personnel d'encadrement. Le cycle de notation suivrait celui du programme, ce qui assurerait un lien dynamique entre les tâches des fonctionnaires et le travail de l'Organisation. Le système prévoirait un mécanisme permettant d'identifier les besoins individuels et de proposer des mesures correctives ou de développement.

30. Ces grandes caractéristiques sont conformes aux nouveaux systèmes d'évaluation et de gestion du personnel qui ont été mis en place dans tout le système des Nations Unies au cours des dix dernières années et cadreraient pleinement avec les efforts que l'UNESCO déploie elle-même pour instaurer une culture de la gestion fondée sur les résultats. Toutefois, étant donné que le système actuel, mis en place il y a moins de 10 ans à grand renfort de publicité, a suscité un désenchantement général parmi les fonctionnaires et le personnel d'encadrement ; il est vital cette fois de bien préparer la réforme, sans brûler les étapes.

31. Si le cycle de notation ne doit pas être lié au renouvellement des contrats des membres du personnel, il est évident qu'un système de notation plus exact jouera un rôle important dans le renouvellement de ces contrats. A cet égard, la question de la durée des contrats généralement accordés doit être examinée avec soin. Dans le cas des fonctionnaires de carrière, le Secrétariat voudra peut-être réexaminer la notion de contrat de durée indéterminée en établissant un lien étroit avec les résultats obtenus. Ce système assurerait un élément de stabilité qui n'existe pas dans les contrats de durée définie mais ne signifierait pas que les intéressés auraient automatiquement droit, ou même pourraient automatiquement aspirer, à un emploi permanent.

Promotions

32. Un nouveau système de notation des fonctionnaires serait un outil clé pour l'organisation des carrières et jouerait un rôle décisif dans l'octroi des promotions. Le système actuel de promotion à l'UNESCO n'est pas efficace et diffère sensiblement de celui qui est en vigueur dans d'autres organismes des Nations Unies. Il en a résulté une sérieuse diminution du

contrôle exercé au niveau intergouvernemental sur l'utilisation des ressources de l'Organisation. La notion même de promotion à titre personnel, qui a conduit à un décalage croissant entre le nombre et le niveau des postes inscrits dans le Programme et budget et le tableau des effectifs, devrait être abandonnée en faveur d'un retour à un système largement accepté qui lie la promotion à la nomination à un poste de rang plus élevé assorti de responsabilités accrues.

(→RECOMMANDATION 3)

33. La pratique qui consiste à donner une "promotion de fin de carrière", essentiellement sur la base de l'ancienneté, au cours des six derniers mois précédant le départ à la retraite, et qui est une sorte de "cadeau de départ" à un fonctionnaire en poste depuis longtemps, est propre à l'UNESCO. En outre, malgré l'existence de critères régissant l'octroi des promotions de ce type, un grand nombre d'entre elles ont été données sans en tenir compte.

34. On s'accorde aussi à penser que le système de promotion fondée sur le mérite mis en place en 1994 n'a pas atteint ses objectifs déclarés, dont l'un était de sélectionner les membres du personnel les plus méritants et dotés des potentialités requises pour exercer des responsabilités de classe plus élevée, et de leur donner la préférence lors de l'octroi des promotions. Un Comité des promotions des cadres des administrateurs généraux et des services organiques et un Comité des promotions du cadre de service et de bureau ont été créés, qui avaient pour mission de sélectionner, à partir des listes établies par les secteurs, sur la base des listes fournies par ce qui était alors le Bureau du personnel, des fonctionnaires qui remplissaient certaines conditions de mérite et d'ancienneté dans la classe. Trois listes ont été publiées et la situation des fonctionnaires qui y figuraient apparaît dans le tableau 2 ci-dessous.

Tableau 2 : Situation des fonctionnaires figurant sur les trois listes d'aptitude à une promotion fondée sur le mérite (1995/1996 - 1997/1998 - 1999/2000)

Cadre	Promotions par voie de mutation à un poste de classe supérieure	Promotions par reclassement du poste du titulaire	Promotions de fonctionnaires ayant figuré à deux reprises sur la liste d'aptitude	Autres	Total	Nombre total des fonctionnaires figurant sur les listes d'aptitude
P	16	40	30	4	90	172
GS	47	55	81	7	190	382
TOTAL	63	95	111	11	280	554
% du total	14 %	21 %	24 %	2 %	61 %	

Source : PER/HRD/PLN, février 2000.

35. Le tableau ci-dessus illustre bien les entorses faites à un système qui devait supprimer les promotions accordées à titre personnel mais qui, dans une large mesure, n'a fait que les perpétuer et alourdir la procédure. Cela s'explique en partie par le fait que ce système n'intégrait pas la notion de possibilités de promotion déterminées par le nombre et le type réels des postes vacants comme cela était prévu à l'origine. Il a donc créé des attentes, puis de

l'amertume lorsque celles-ci n'ont pas été satisfaites. Le tableau 2 montre que 39 % des fonctionnaires jugés "aptes à être promus" ne l'ont pas été.

36. Un autre des grands avantages attendus du système de promotion fondée sur le mérite était une diminution des demandes de reclassement de postes. Le tableau 2 montre que, là aussi, il n'en a rien été. De fait, le reclassement de postes reste à l'UNESCO un moyen important de promotion à une classe supérieure, au point que, pendant les deux derniers exercices biennaux, le nombre de promotions par voie de reclassement (450) a été supérieur à celui des promotions par voie de nomination (350). En outre, pendant l'exercice 1998-1999, le Directeur général a accordé 116 reclassements sans justification, contre 198 reclassements avec justification, c'est-à-dire sur la base de la description de poste et/ou d'une évaluation sur place (desk audit), conformément à la méthodologie de la CFPI. Les Inspecteurs notent que le Secrétariat a donné l'assurance que l'actuelle opération de reclassement des postes du cadre de service et de bureau liée à l'adoption de la structure à sept classes se fait de manière transparente au sein d'un comité avec la participation de représentants des membres du personnel.

37. Les Inspecteurs estiment donc que l'actuel système de promotion fondée sur le mérite devrait être immédiatement suspendu pendant qu'un nouveau système serait mis au point, plus proche de ceux (aussi imparfaits soient-ils) en vigueur dans d'autres organismes des Nations Unies. Au cas où le Secrétariat déciderait néanmoins de conserver les listes d'aptitude fondée sur le mérite, il devrait au moins veiller à ce qu'elles ne donnent pas droit automatiquement à une promotion, mais permettent simplement d'identifier les fonctionnaires à qui la préférence devrait être donnée lorsque des postes se libèrent.

Recours à l'assistance temporaire

38. Les Inspecteurs ont recensé trois grands sujets de préoccupation en ce qui concerne l'utilisation de l'assistance temporaire à l'UNESCO, à savoir le recours excessif à ce type de personnel, le non-respect fréquent des règles relatives à son recrutement et le manque de statistiques globales et d'informations transparentes.

**Tableau 3 : Recours à l'assistance temporaire en 1998
(et en 1999 lorsque les chiffres sont disponibles)**

Lieu	Type de contrat	Effectifs	Total partiel 1998	Total 1998
Siège	Consultants	473 (480 en 1999)	473	1044
	Surnuméraires	34 P, 451 GS, 80 traducteurs, 6 personnes dans d'autres catégories	571	
Bureaux hors Siège	Consultants	486 (510 en 1999)	486	Chiffre inconnu
	SSA	Plusieurs centaines ?*		

Source : PER/HRD/PLN, février 2000, 156 EX/29 et 159 EX/26 (Rapports annuels du Directeur général sur l'emploi par le Secrétariat de consultants et de conseillers extérieurs).

* Voir le chapitre IV ci-après.

39. En 1999, l'UNESCO a employé 990 consultants au titre de 1.234 contrats financés à l'aide du budget ordinaire et de ressources extrabudgétaires ; sur ce total, 630 contrats (concernant 480 consultants) ont été établis et administrés par le Siège et 604 contrats (concernant 510 consultants) par les bureaux hors Siège. Le montant total des dépenses afférentes aux services de consultants pour cette année s'est élevé à quelque 14,7 millions de dollars (9). Le Secrétariat fait observer que les dépenses afférentes aux contrats de consultants administrés au Siège ont diminué de 21,8 % par rapport à 1992. Néanmoins, le Commissaire aux comptes a relevé que, dans bien des cas, les tâches confiées aux consultants semblaient faire partie des responsabilités de fonctionnaires en place et que ce type d'engagement était un moyen de faire des économies au titre des dépenses de personnel ou de ne pas dépasser le plafond fixé en la matière (10). De même, les hauts fonctionnaires interrogés par les Inspecteurs ont noté que les surnuméraires étaient souvent des jeunes possédant des qualifications très spécifiques qui ne pouvaient pas être recrutés à des postes financés au moyen du budget ordinaire mais dont l'aide était nécessaire pendant de longues périodes.

40. L'ancien Directeur général faisait valoir avec insistance que le Secrétariat devait recourir à des compétences extérieures afin d'assurer un bon équilibre entre l'indispensable noyau de fonctionnaires permanents et les spécialistes engagés pour de courtes durées. De même, dans un rapport récent publié en avril 2000, l'actuel Directeur général souligne que la politique de recours aux services de consultants doit prendre en compte les compétences diversifiées (généralement interdisciplinaires) et la flexibilité nécessaires pour exécuter efficacement et rapidement les programmes de l'UNESCO (11). Pourtant, le recours systématique et répété à l'assistance temporaire pendant de longues périodes pose un certain nombre de questions sérieuses qui ont trait à l'équilibre géographique, à l'érosion des critères de compétence et au statut de la fonction publique internationale. Le manque chronique de compétences appropriées fait ressortir la nécessité de recenser d'urgence les connaissances spécialisées dont le Secrétariat dispose, de redéfinir les compétences essentielles recherchées par l'UNESCO et d'élaborer un plan de recrutement soigneusement réfléchi, comme indiqué ci-dessous.

41. De l'avis des Inspecteurs, les dispositions du Manuel administratif qui concernent l'emploi de l'assistance temporaire sont claires et détaillées. Malheureusement, elles ne suffisent pas pour garantir le respect systématique des règles et des procédures. Dans bien des cas, les engagements à titre temporaire dépassent la durée limite prescrite par le Manuel. Il ressort des entretiens que les Inspecteurs ont eus afin d'établir le présent rapport que la durée de service de certaines des personnes engagées à titre temporaire (elles étaient une centaine en tout en 1999) a parfois été de plus de cinq ou six ans.

42. Les Inspecteurs sont particulièrement préoccupés par l'absence de données centralisées sur l'emploi de l'assistance temporaire. Selon le Manuel, le Bureau du personnel, en coopération avec le Bureau du Contrôleur financier, est censé tenir à jour une liste unique informatisée des personnes titulaires de contrats de courte durée, quels qu'ils soient. Le Secrétariat a reconnu que, à la lumière de la politique de décentralisation en général, et de la gestion des contrats de consultants en particulier, il était important d'assurer un contrôle d'ensemble de l'emploi des consultants au moyen d'un système de suivi centralisé et informatisé, mais que ce système n'existait pas pour le moment (12). L'absence de données globales est particulièrement sérieuse en ce qui concerne l'emploi des SSA (Contrats de louage de services) dans les bureaux hors Siège, question qui sera examinée dans le chapitre IV ci-après.

43. En conclusion, les Inspecteurs tiennent aussi à rappeler les recommandations formulées dans le récent rapport du CCI sur le recours aux experts et aux consultants dans le système des Nations Unies (JIU/REP/2000/2), dont un grand nombre pourraient s'appliquer à l'UNESCO. Ils suggèrent, en particulier, que la fonction de contrôle de HRM pour ce qui est du recours aux consultants soit pleinement rétablie. HRM devrait ainsi examiner toutes les demandes de contrat de consultant afin de s'assurer que les compétences requises n'existent pas "dans la maison", et conseiller les responsables des secteurs et des bureaux en conséquence. D'une manière générale, la latitude accrue que le Directeur général se propose de donner aux secteurs et aux bureaux pour recourir à l'emploi de consultants (13) devrait être équilibrée par un renforcement du contrôle de HRM dans ce domaine.

(→**RECOMMANDATION 3**)

Répartition géographique équitable

44. Il y a à l'heure actuelle 850 postes soumis à la répartition géographique au Secrétariat de l'UNESCO. La question générale de l'équilibre entre les régions continue de préoccuper les Etats membres et le Secrétariat. En 1999, 37 des 186 membres n'étaient toujours pas représentés, 46 l'étaient insuffisamment et 34 étaient surreprésentés. Un Etat membre, en particulier, dépassait de 70 unités (personnes) la moyenne souhaitable (14). Le déséquilibre géographique est particulièrement apparent parmi les fonctionnaires de rang élevé, comme le montre le tableau 4 ci-dessous.

Tableau 4 : Fonctionnaires D-1 et de rang supérieur par groupe régional et par sexe
(Au 1er janvier 2000)

GROUPES	DG		DDG		ADG		D-2		D-1		TOTAL		
	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F/H
I. Europe de l'Ouest et Amérique du Nord					2	7	5	9	8	34	15	50	65
II. Europe de l'Est						1		3	1	6	1	10	11
III. (Amérique latine et Caraïbes)						1	1	6	2	9	3	16	19
IV. (Asie et Pacifique)		1		1		1	2	6	6	14	8	23	31
V. (Pays arabes)						1		5	4	14	4	20	24
VI. (Pays d'Afrique)						1	3	9	1	13	4	23	27
TOTAL UNESCO		1		1	2	12	11	38	22	90	35	142	177

Source : UNESCO, PER/PCP/ST, 24 février 2000.

45. De l'avis des Inspecteurs, il est temps que l'UNESCO adopte un principe de pondération consistant à attribuer un certain coefficient à chaque classe dans chaque catégorie de postes soumis à la répartition géographique, méthode qui est déjà en vigueur dans d'autres organisations du système des Nations Unies. Un certain nombre d'avantages en résulterait, qui ont été décrits dans un rapport du CCI intitulé "Etude comparative des méthodes utilisées pour appliquer le principe de la répartition géographique équitable dans les organismes appliquant

le régime commun des Nations Unies", dont les recommandations ont été approuvées par le Conseil exécutif (15). Peut-être faudrait-il aussi, à titre temporaire, que la Conférence générale gèle le recrutement de nationaux des pays surreprésentés pendant une période de deux ans, à l'issue de laquelle la nécessité de ce gel serait examinée compte tenu de tout progrès réalisé dans la répartition géographique des fonctionnaires du cadre organique au Secrétariat.

46. Le Secrétariat a pris un certain nombre d'initiatives, notamment l'envoi de missions de prospection dans les pays non représentés ou sous-représentés. En outre, les directeurs des bureaux hors Siège ont été priés d'aider à identifier et de recommander des candidats venant de pays non représentés ou sous-représentés. Néanmoins, le nombre de candidatures émanant de ces deux types de pays reste très faible (voir le tableau 5). De nouveaux efforts plus systématiques doivent être entrepris. Aussi les Inspecteurs sont-ils heureux que le Directeur général ait annoncé l'élaboration d'une politique de recrutement dynamique visant à garantir, notamment, une représentation géographique plus équitable des Etats membres au Secrétariat. Des fonds devraient être réservés expressément à l'organisation de missions de prospection, et il serait peut-être utile que l'UNESCO demande à d'autres organismes des Nations Unies de lui communiquer leurs listes de candidats venant de pays non représentés ou sous-représentés. Les commissions nationales de ces pays, ainsi que les organisations professionnelles concernées, devraient aussi être associées plus étroitement au processus d'identification de candidats potentiels.

Tableau 5 : Nombre de candidatures présentées par catégorie d'Etats membres

Année		Sur-représentés	Normalement représentés	Sous-représentés	Non représentés	Total
1995	Nombre moyen de candidatures par Etat membre	34	11	6	1	10
	Pourcentage par catégorie de représentation	34 %	51 %	13 %	2 %	100 %
1996	Nombre moyen de candidatures par Etat membre	26	9	5	1	9
	Pourcentage par catégorie de représentation	41 %	45 %	12 %	2 %	100 %
1997	Nombre moyen de candidatures par Etat membre	19	11	4	1	8
	Pourcentage par catégorie de représentation	30 %	58 %	9 %	3 %	100 %
1998	Nombre moyen de candidatures par Etat membre	35	12	5	2	11
	Pourcentage par catégorie de représentation	41 %	45 %	10 %	4 %	100 %

Source : UNESCO/PER, février 2000.

47. Le Programme des jeunes cadres, qui a repris en 1989 après une interruption de 15 ans, a donné de meilleurs résultats. Depuis cette date, 69 personnes au total ont été engagées, dont 24 nationaux de pays précédemment non représentés et 45 nationaux de pays sous-représentés (16). Cependant, comme bien des fonctionnaires du Secrétariat, les Inspecteurs craignent qu'en raison du manque de ressources et des mouvements incessants touchant les postes établis, il ne soit devenu de plus en plus difficile d'identifier dans les secteurs des postes convenant aux jeunes recrutés au titre du Programme. Il faudrait mettre en oeuvre aussi rapidement que possible la recommandation faite par la Conférence générale à sa dernière session, à savoir que le Directeur général améliore le Programme des jeunes cadres par l'attribution systématique de postes chaque année et l'élaboration de voies de développement de carrière au sein des secteurs pour les jeunes cadres recrutés par l'Organisation.

48. Les organisations internationales devraient faire preuve de la plus grande prudence au moment d'accepter qu'un quelconque pays, mette "à titre gracieux" à leur disposition un de ses ressortissants auquel seront confiées des tâches qui incomberaient normalement à des fonctionnaires recrutés par ces organisations elles-mêmes. Ce ne devrait pas être là un moyen indirect d'intégrer les intéressés dans les effectifs du Secrétariat. Les Inspecteurs ont été informés qu'en fait les services de ressortissants d'un certain nombre d'Etats membres avaient été offerts à titre gracieux au cours des dernières années, et que beaucoup des intéressés avaient par la suite été recrutés à des postes établis. Aucun chiffre précis n'a été donné mais on a clairement indiqué que cette pratique accentuait encore la surreprésentation d'un Etat membre en particulier. Les Inspecteurs recommandent donc qu'il y soit mis fin et qu'à l'avenir, l'Organisation n'accepte que les offres permettant à ce Secrétariat de disposer à titre temporaire de connaissances très spécialisées qui lui font défaut.

(→RECOMMANDATIONS 5 et 6)

49. Un certain nombre d'Etats membres fournissent aussi des experts associés à l'UNESCO au titre des programmes et projets de coopération technique de l'Organisation. Au 1er janvier 2000, l'UNESCO employait au total 64 experts associés, dont 32 étaient affectés au Siège. Aux termes de l'Accord-type avec un Etat membre fournissant des experts associés, tel qu'il figure dans le Manuel administratif, "Les experts associés pourront, à titre exceptionnel, être affectés au Siège de l'UNESCO". Il semble toutefois qu'un grand nombre d'experts associés aient simplement été employés pour remédier à une pénurie de personnel dans certains bureaux du Siège, ce qui est une entorse manifeste à l'objectif du programme. Il est donc recommandé qu'à l'avenir des experts associés ne soient affectés au Siège qu'à titre exceptionnel.

B. Renforcement de la gestion des ressources humaines

50. Pour que la gestion des ressources humaines à l'UNESCO soit de nouveau crédible et inspire confiance, HRM devra être réorganisé en profondeur et professionnalisé, comme le Commissaire aux comptes l'a recommandé. Un mandat clair devra lui être donné selon deux grands axes : premièrement, élaborer des stratégies de gestion des ressources humaines, en commençant par définir un ensemble de critères de compétence assortis d'un plan de recrutement et de formation, et, deuxièmement, guider et contrôler la mise en oeuvre des politiques du personnel, avec le degré d'autorité nécessaire pour que ce contrôle soit efficace. A l'heure actuelle, le caractère peu clair du mandat et des responsabilités de HRM, et le peu de cas que l'on semble faire de son travail et de ses avis, ont manifestement démoralisé une partie

de son personnel, déjà atteint par les coupes sombres pratiquées dans les effectifs du Bureau du personnel au cours des 20 dernières années. Néanmoins, bien des fonctionnaires que les Inspecteurs ont rencontrés semblent dévoués, compétents et bien informés au sujet des politiques et des pratiques de l'UNESCO en matière de personnel ainsi que parfaitement au courant des tendances récentes de la gestion des ressources humaines. Il faut donc maintenant les encadrer et les diriger de manière à les motiver de nouveau et à leur donner les moyens de s'acquitter de leur mission avec efficacité. A cet égard, le choix d'un candidat expérimenté et dynamique de très grande envergure pour occuper le poste de Directeur de HRM sera d'une importance cruciale, et les Inspecteurs prient instamment le Directeur général d'accorder la plus grande attention à cette nomination.

51. Les Inspecteurs estiment que la structure actuelle de HRM est inutilement compliquée et fragmentée, qu'elle ne favorise pas l'efficacité et la coordination et n'est pas bien adaptée au nouveau rôle envisagé pour le Bureau. Ils relèvent que le Directeur général entend intégrer HRM dans les "services centraux" relevant directement de sa responsabilité (18). Ils estiment toutefois que le Secteur de l'administration et de la gestion serait mieux placé pour exercer cette fonction et, à cet égard, suggèrent une structure simplifiée qui comporterait deux divisions correspondant aux deux grands axes définis ci-dessus. Ces deux divisions pourraient s'appeler, par exemple, Division des services opérationnels et Division des politiques et de la mise en valeur des ressources humaines.

(→RECOMMANDATION 7)

HRM comme centre de services et de contrôle

52. La Division des services opérationnels de HRM aurait pour rôle de donner des conseils techniques aux cadres en leur donnant les moyens de gérer les ressources humaines que sont leurs subordonnés tout en veillant au maintien des plus hautes qualités d'efficacité et des meilleures pratiques (17). Cette première division se chargerait donc des tâches d'administration du personnel actuellement confiées à la Division de l'administration du personnel. Elle jouerait le rôle d'un centre de services et pourrait être organisée en groupes, correspondant chacun à un secteur, un bureau ou un office donné. Cette structure en groupes, dans laquelle chaque groupe fournirait l'ensemble des services de personnel nécessaires à ses "clients", contribuerait probablement à rationaliser les activités de gestion du personnel ainsi qu'à assurer plus de cohérence grâce à l'adoption d'une approche holistique des questions de personnel.

53. Les groupes contrôleraient aussi la mise en oeuvre des politiques et des procédures dans leurs domaines de compétence respectifs, avec l'aide de la Section du Règlement du personnel et des affaires juridiques qui pourrait être intégrée dans la Division. Un retour à ce rôle de contrôle, dont HRM n'a pas pu s'acquitter au cours des dernières années, est d'autant plus nécessaire que le nouveau Directeur général a annoncé son intention de donner aux sous-directeurs généraux des secteurs de programme les pleins pouvoirs sur leurs secteurs respectifs et sur l'utilisation des ressources financières et humaines dont ceux-ci disposent. Il envisage en particulier de leur déléguer le pouvoir de nommer les fonctionnaires jusqu'à la classe P-4 comprise (18).

54. Si les Inspecteurs pensent eux aussi que la délégation de pouvoirs contribuera à la longue à accroître l'efficacité et la capacité d'ajustement de l'Organisation et cadre avec l'adoption d'une culture axée sur les résultats, ils tiennent à dire que ce processus ne sera

couronné de succès que si un certain nombre de conditions essentielles sont réunies. Ces conditions sont les suivantes : identification systématique des secteurs où les pouvoirs peuvent être délégués ; instauration d'une culture de clarté, de transparence et de communication ; nécessité de doter le personnel d'encadrement des ressources et des outils dont il a besoin pour exercer les pouvoirs qui lui sont délégués, notamment de fonctions d'appui adéquates ; accès permanent et immédiat de ce personnel à l'information pertinente ; mise en place de procédures de contrôle adéquates et, surtout, création de mécanismes assurant l'exercice de l'obligation redditionnelle. Les Inspecteurs tiennent à souligner, en particulier, que le succès avec lequel les pouvoirs seront délégués aux cadres pour les questions de personnel dépendra dans une large mesure de l'efficacité du soutien fourni par HRM.

55. La poursuite de l'informatisation des procédures de gestion des ressources humaines dans le cadre d'un logiciel intégré de gestion sera cruciale pour la réforme de HRM en général et pour l'efficacité de l'administration et du suivi du personnel en particulier. Le vote par la Conférence générale d'une première tranche de fonds aux fins du remplacement des systèmes de gestion de l'information est un pas dans la bonne direction, bien que la mise en opération du progiciel de gestion des ressources humaines retenu ne soit pas prévue avant le 1er janvier 2004. Les Inspecteurs suggèrent que l'on envisage d'accélérer le rythme de mise en oeuvre du projet, si cela est techniquement possible et si les ressources nécessaires (estimées à 8,3 millions de dollars des Etats-Unis pour le projet relatif aux ressources humaines et à la paie) peuvent être fournies à temps. A cet égard, les Etats membres voudront peut-être verser rapidement des contributions volontaires pour que ce projet puisse être mis en oeuvre à titre prioritaire (19).

Ensemble de critères de compétence

56. La première tâche de la Division des politiques et de la mise en valeur des ressources humaines serait d'élaborer un ensemble de critères de compétence qui, comme le Commissaire aux comptes l'a fait observer, unirait par un fil conducteur les divers éléments de la politique du personnel, tels que le recrutement, la notation, les promotions, la formation et l'organisation des carrières, et en assurerait la cohérence. En établissant ces critères, HRM devra recenser les compétences dont le Secrétariat dispose actuellement.

57. Sur cette base, un plan de recrutement devrait être établi, qui permettrait de "ratisser plus large" et d'affiner les critères de sélection et de promotion de manière à récompenser des compétences supplémentaires et des comportements. Avec l'effectif stable désormais imposé par la Conférence générale, l'établissement de ce plan de recrutement sera plus facile, alors qu'il s'est avéré pratiquement impossible au cours des dernières années en raison de réajustements constants du nombre des postes. En outre, le grand nombre de départs à la retraite qui devraient intervenir au cours des quelques années à venir, associé au plan de cessation de service par accord mutuel mis en place par le Secrétariat (20), constitue une occasion propice à cet égard. Comme l'a dit le Directeur général, il faut à l'Organisation un personnel plus jeune avec une culture institutionnelle plus moderne, et une expertise qui fait défaut dans plusieurs domaines nouveaux dans lesquels l'UNESCO est appelée à jouer un rôle prépondérant (21). L'âge moyen du personnel est de 48,15 ans, alors qu'il était de 44 ans en 1984 et de 46 ans en 1990 ; 50 % des fonctionnaires ont 50 ans ou plus. Si cette situation n'est pas rare dans le système des Nations Unies, elle est particulièrement préoccupante dans une organisation dont le mandat et les activités évoluent rapidement et où un certain nombre de compétences techniques et de gestion essentielles font défaut.

58. Au rajeunissement du personnel devrait correspondre une modification de la structure des postes, conformément au vœu de la Conférence générale qui a préconisé une structure plus équilibrée du Secrétariat pour les catégories du cadre organique et du cadre de service et de bureau, et une diminution du nombre des postes aux niveaux les plus élevés. Selon les chiffres fournis aux Inspecteurs par HRM, en novembre 1999, 54 % des fonctionnaires appartenaient au cadre de service et de bureau, 39 % au cadre organique et 7 % étaient des directeurs. Les chiffres correspondants étaient, en 1991, de 61 %, 35 % et 4 % respectivement. La pléthore au sommet s'est donc accentuée au cours des dix dernières années. Le mandat de l'UNESCO étant vaste mais d'ordre technique, cette pléthore ne peut être productive. Ce qu'il faut renforcer, ce sont les fonctions et les postes de cadres moyens ayant des compétences techniques. Les Inspecteurs prennent note à cet égard de la déclaration du Directeur général selon laquelle la nouvelle structure mise en place au Siège ne compterait qu'entre 40 et 50 postes de directeur au lieu des 106 postes qui existent à l'heure actuelle (22).

Tableau 6 : Pourcentage de départs à la retraite par rapport à l'effectif total dans la catégorie concernée (1999-2005)

Catégorie	Nombre de départs à la retraite	Pourcentage de l'effectif total de la catégorie concernée
Directeurs et fonctionnaires de rang plus élevé	120	70
P-1 à P-5	260	28
Personnel de service et de bureau	286	30
Total	666	32

Source : PER/HRD/PLN, février 2000.

59. Le plan de recrutement devra naturellement s'accompagner d'une stratégie de formation. Le budget global actuellement consacré à la formation (0,13 % de la masse salariale) ne suffit pas et est parmi les plus faibles du système des Nations Unies. Le Directeur général a noté qu'il serait raisonnable de s'orienter vers un budget réservant de 2 à 3 % des dépenses de personnel de l'UNESCO à la formation et au perfectionnement des fonctionnaires. Avec les maigres ressources dont elle dispose, la Section de la formation s'est efforcée de donner aux membres du personnel de l'Organisation quelques notions essentielles en matière de langues, de technologie de l'information ou de règles et procédures administratives (aux attachés d'administration des bureaux hors Siège, par exemple). Récemment, elle s'est également employée à renforcer les compétences dans des domaines plus pointus comme la fixation d'objectifs et la notation. Mais une vision d'ensemble liée à des critères de compétence et à un nouveau système de notation continue de faire défaut. Il faut aborder la question de la mise en valeur des ressources humaines de manière globale en s'appuyant à la fois sur :

- (i) des programmes centralisés visant à fournir des compétences essentielles de nature générale mais aussi (et surtout) à renforcer les compétences de direction, de gestion, de communication et de contrôle. A ce sujet, il y a lieu de se féliciter tout particulièrement de l'intention du Directeur général de mettre en place un programme de perfectionnement des cadres ;

- (ii) des programmes décentralisés au profit des différents secteurs et bureaux pour permettre au personnel d'acquérir les compétences de fond et techniques qu'exige l'évolution du mandat de l'Organisation. Dans l'idéal, chaque secteur devrait réserver à la formation un pourcentage fixe des dépenses de personnel. Le programme de congés d'études, s'il est élargi comme la Section de la formation le propose, devrait aussi s'avérer utile à cet égard.

Améliorer les relations avec le personnel et encourager la conciliation

60. Comme l'a montré la grève de quelque 1.000 fonctionnaires au cours de la session de la Conférence générale en 1999, les relations entre le personnel et l'Administration sont placées sous le signe de la tension et de la contestation. Un retour au respect des politiques et des procédures établies ne peut qu'aider à convaincre les fonctionnaires que la Direction et HRM ne visent ni ne défendent des intérêts distincts de ceux de l'Organisation dans son ensemble et que leurs droits seront dûment protégés. En outre, il faudrait d'urgence redonner vie à des mécanismes réguliers de consultation. La Commission consultative pour les questions générales de personnel prévue par l'article 8.2 du Statut du personnel et la disposition 108.2 du Règlement du personnel dans le but de donner au Directeur général des avis sur les questions générales de personnel et le bien-être des membres du personnel est censée se réunir à intervalles de trois mois (et à tout moment sur la demande du Directeur général). Les Inspecteurs ont été informés, toutefois, qu'elle ne s'était pas réunie depuis juin 1997 et que les circuits normaux de consultation et de recherche du consensus ne fonctionnaient plus. Ils notent que le Directeur général a décidé, le 1er mars 2000, de convoquer la Commission consultative dans les semaines à venir et ils l'invitent à vérifier personnellement le bon fonctionnement de cet organe important.

61. Mais un simple retour à la norme ne suffira pas pour que se construisent de nouvelles relations fondées sur la confiance mutuelle et un esprit de partenariat, si les deux parties ne s'y emploient pas systématiquement. L'Administration devra accorder une grande attention au maintien et au développement de la communication interne avec le personnel, notamment au sujet de la direction et des objectifs de l'Organisation. L'approche participative adoptée par le Directeur général dans le processus de réforme peut aider à instaurer un nouveau climat dans les relations entre le personnel et l'Administration. Les Inspecteurs relèvent aussi que l'Intranet permet de mettre un flux constant d'information à la disposition de tous les fonctionnaires du Siège et d'obtenir leur réaction en retour. Les séances de réflexion auxquelles ont participé une quarantaine de fonctionnaires à tous les niveaux en janvier 2000 afin de réfléchir aux grands défis que l'Organisation devait relever, et l'élargissement de ce processus de consultation à tout le personnel au moyen de la distribution d'un questionnaire sur la réforme sont d'autres pas dans la bonne direction.

62. Les Inspecteurs notent toutefois avec préoccupation que, lors de leurs entretiens avec les représentants du personnel, ces derniers ont dit avoir le sentiment que leurs vues n'étaient pas dûment prises en compte dans ce processus de réforme. A l'inverse, certains fonctionnaires de la Direction ou de HRM estiment que les instances représentant le personnel ne se conduisent pas toujours de manière constructive ou loyale. Les vieilles habitudes de méfiance et d'antagonisme ne sont pas faciles à perdre. Les Inspecteurs suggèrent donc que, pour rétablir la confiance, tant le Directeur de HRM, en sa qualité de principal représentant du Directeur général pour les questions de personnel, que les instances représentant le personnel s'engagent conjointement et publiquement à suivre un certain code de conduite dans leurs relations et, en

particulier, à respecter les normes d'intégrité, d'indépendance et de dévouement attendues de tous les fonctionnaires internationaux.

63. De manière générale, il faut mettre davantage l'accent sur le règlement des différends par la conciliation et tout faire pour éviter les litiges de manière à atténuer l'énorme volume de travail des instances de recours et les dépenses qui en résultent pour l'Organisation. A cet égard, les Inspecteurs relèvent que le Manuel administratif prévoit la nomination de quatre Médiateurs offrant une instance de dialogue et de conciliation entre les membres du personnel ou entre ceux-ci et l'Administration, indépendante du recours juridique. Tout en jugeant leur rôle très utile, le personnel fait observer que les Médiateurs ne jouissent pas de l'indépendance nécessaire pour être réellement efficaces. Les Inspecteurs accueillent avec satisfaction la décision récemment prise par le Directeur général de demander à la Commission consultative pour les questions générales de personnel d'examiner le mécanisme des Médiateurs.

64. Il convient de noter que le Corps commun d'inspection a inclus dans son programme de travail pour 2000 un rapport sur l'administration de la justice dans les organismes appliquant le régime commun des Nations Unies et les instances supérieures de recours, qui vise à compléter son rapport précédent sur la question et portera, notamment, sur l'administration de la justice à l'UNESCO.

(→**RECOMMANDATION 8**)

IV. DECENTRALISATION

65. La question de la décentralisation et de sa mise en oeuvre est aussi ancienne que l'Organisation. Dès sa cinquième session, la Conférence générale de l'UNESCO évoquait "l'importance capitale de la question de la décentralisation que l'UNESCO doit réaliser pour augmenter l'efficacité de son action". Pour sa part, le Conseil exécutif a adopté, en 1992, les grandes lignes d'une politique de décentralisation, sur la base d'une étude approfondie réalisée par le Comité spécial et des recommandations qui y figuraient (23). Cette politique devait notamment, selon le Conseil, avoir pour effet de catalyser et de multiplier l'action de l'Organisation et de lui permettre de mieux répondre aux besoins des Etats membres.

66. Ce qui continue de faire défaut, c'est une stratégie pour mettre en oeuvre cette politique. Au fil des ans, de nombreuses études (dont un rapport du CCI sur la "Décentralisation des organismes du système des Nations Unies") (24) ont prôné la mise en place d'une telle stratégie. La forte augmentation du nombre de bureaux ces dernières années a conféré à cette question une acuité nouvelle, dont le Secrétariat a profondément conscience. Bien que les instituts et centres établis par l'UNESCO dans diverses régions du monde fassent aussi partie des "unités décentralisées" de l'Organisation, on s'en tiendra dans ce rapport à ce qui constitue le fond de la question de la décentralisation, à savoir le rôle et le fonctionnement des bureaux hors Siège.

A. Rationalisation du réseau des bureaux hors Siège

67. A sa dernière session, la Conférence générale a adopté une résolution (30 C/83) intitulée "Projet de principes directeurs pour une mise en oeuvre rationnelle de la décentralisation", qui vise à définir les règles applicables à la création d'unités décentralisées (25). Dans cette résolution, qui énumère les "critères fondamentaux d'une mise en oeuvre rationnelle de la décentralisation", il est clairement dit que les unités décentralisées sont normalement des

bureaux régionaux et sous-régionaux polyvalents et qu'un bureau à l'échelon national ne peut être envisagé que dans des circonstances exceptionnelles et pour une durée limitée.

Tableau 7 : Effectif total par bureau hors Siège*

Région	Nombre de bureaux dont l'effectif ne dépasse pas 5 fonctionnaires	Nombre de bureaux qui comptent entre 6 et 20 fonctionnaires	Nombre de bureaux qui comptent entre 21 et 49 fonctionnaires	Nombre de bureaux qui comptent plus de 50 fonctionnaires	Nombre total de bureaux	Nombre total de fonctionnaires par région
Afrique	15	7	1	1	24	183
Etats arabes	1	4	1	0	6	75
Asie et Pacifique	6	5	1	1	13	158
Amérique latine	12	6	2	0	20	148
Europe et Canada	2	3	0	0	5	27
Total	36	25	5	2	68**	591

Source : UNESCO, BRX/DFC, mars 2000.

* Toutes catégories de fonctionnaires confondues (directeurs, cadre organique, fonctionnaires nationaux, cadre de service et de bureau) à l'exclusion de tout autre type de contrat (SSA, consultants, etc.).

** Deux bureaux, celui de Hanoi et celui de Ramallah, ne sont pas pris en compte dans ces statistiques.

68. Il existe, à l'heure actuelle, 70 bureaux hors Siège, dont 38 (soit 54 %) créés depuis 1990, à la demande semble-t-il des Etats membres. Dans bien des cas, les organes directeurs n'ont pas été consultés avant l'ouverture de ces bureaux. Il convient de rappeler que, dans une déclaration faite en 1998, le Directeur général avait alors souligné que l'ouverture de bureaux hors Siège est une réponse à des réalités multiples qui évoluent rapidement et rendent aléatoire toute prévision dépassant le court terme et que "le temps de préparation nécessaire ne permet pas de faire figurer dans le Projet de programme et de budget de l'Organisation des prévisions réalistes de création de bureaux hors Siège" (26).

69. En outre, suivant la nature de l'activité, un même bureau peut desservir un nombre variable de pays auprès desquels le directeur du bureau n'est pas forcément le représentant accrédité de l'UNESCO, ce qui crée une certaine confusion. On considère donc, en général, qu'il y a à l'heure actuelle trop de bureaux dont les mandats se chevauchent et/ou sont mal délimités et qui sont dotés de ressources insuffisantes. Le tableau 7 montre que plus de la moitié des bureaux hors Siège comptent moins de cinq postes établis et parmi eux neuf n'en comptent qu'un. Beaucoup de ces petits bureaux ne semblent guère apporter beaucoup de valeur ajoutée aux activités du programme. Le Directeur général a récemment observé que "le coût du maintien de dix bureaux dotés d'un seul fonctionnaire du cadre organique s'élève à près de 2.483.100 dollars pour l'exécution d'activités du Programme ordinaire d'un montant moyen de 109.986 dollars, soit un rapport dépenses de programme/coût de fonctionnement de 4,4 %" (27).

70. La Conférence générale a déjà décidé que la politique de décentralisation serait mise en oeuvre grâce à un puissant réseau de bureaux régionaux et sous-régionaux polyvalents. Ces bureaux disposeraient d'une masse critique de ressources financières et humaines pour apporter chacun une réponse adaptée aux besoins d'un groupe de pays. Les Inspecteurs sont d'avis qu'il faudrait commencer par définir clairement le rôle de tous les bureaux hors Siège et harmoniser les fonctions remplies à l'heure actuelle : conseil technique, renforcement des capacités, mobilisation de fonds, coordination avec d'autres organisations du système des Nations Unies, sensibilisation et représentation. Il faudrait ensuite établir une division du travail claire et une hiérarchie des responsabilités entre le Siège et les bureaux régionaux et sous-régionaux, afin d'éviter les doubles emplois et les "querelles territoriales".

71. Il se peut, dans certains cas, que ces bureaux, qui desservent plusieurs pays à la fois, ne puissent apporter la réponse qui convient aux besoins particuliers d'un pays. Si un Etat membre soumet une demande (dûment étayée) montrant qu'il existe vraiment certains besoins auxquels les partenaires locaux (y compris les commissions nationales) ne peuvent répondre et qui réclament une présence de l'UNESCO, il faudrait d'abord examiner les diverses possibilités qui s'offrent, comme par exemple l'envoi d'un ou de plusieurs spécialistes du programme intervenant dans le cadre du système des coordonnateurs résidents des Nations Unies, voire même, dans certains cas précis, le détachement de spécialistes auprès des administrations nationales. Si aucune de ces solutions ne peut être mise en pratique, on peut alors envisager de créer un bureau national (une antenne) chargé d'exécuter un projet dans un délai déterminé. A cet égard, il convient de rappeler que, dans son rapport de 1997 intitulé "Renforcement de la représentation locale du système des Nations Unies" (28), le CCI a notamment recommandé aux organisations d'éviter de se doter de nouvelles représentations et d'harmoniser leurs représentations géographiques respectives.

72. Aux critères énumérés dans la résolution 30 C/83, on pourrait en ajouter un certain nombre d'autres : (a) ampleur des programmes et activités prévus au niveau national ; (b) rapport coût/efficacité de l'infrastructure logistique et administrative de l'UNESCO sur place mesurée notamment par le rapport entre les coûts des bureaux décentralisés (coûts de personnel et frais généraux de fonctionnement) et les ressources globales du programme ; ressources extrabudgétaires qui devraient être mises à la disposition du bureau au cours de l'exercice biennal ; (d) nature et niveau des services administratifs et organiques susceptibles d'être fournis par le système des coordonnateurs résidents des Nations Unies comme solution de rechange à une présence permanente de l'UNESCO sur le terrain ; (e) rôle, fonctions et capacités des commissions nationales.

(→**RECOMMANDATION 9**)

73. Le réseau ne doit pas être trop rigide ; il doit pouvoir évoluer à l'avenir, à la lumière en particulier de l'évaluation des résultats des bureaux. La Conférence générale a indiqué à cet égard que le Conseil exécutif procéderait à un examen périodique des unités décentralisées (tous les deux ans dans le cas des bureaux hors Siège). Les Inspecteurs prennent acte également des efforts faits par le Secrétariat pour définir un cadre de référence à la fois conceptuel et opérationnel pour l'évaluation des bureaux hors Siège, incluant la proposition de critères et d'indicateurs utilisables à cet effet (29).

B. Modifier la relation organique entre les bureaux hors Siège et le Siège

74. Les réponses au questionnaire du CCI montrent clairement que beaucoup de bureaux hors Siège sont déjà polyvalents de fait et qu'il n'y a guère de corrélation entre la nature des secteurs dont ils relèvent et le détail des activités qu'ils mènent dans le cadre du Programme ordinaire. En fait, dans 89 % des réponses, les activités relèvent de trois secteurs au moins. L'approche sectorielle n'a donc plus de sens et doit être soumise à un examen critique, d'autant que la Conférence générale a décidé que les unités décentralisées devaient normalement être des bureaux polyvalents. En outre, cette approche entrave considérablement la planification, la programmation, la budgétisation, le suivi et l'évaluation des activités intersectorielles sur le terrain. Elle pose par ailleurs un certain nombre de problèmes de gestion aux directeurs de bureau. L'un de ceux qui ont répondu a indiqué que les spécialistes du programme représentant les secteurs dans son bureau soumettaient leurs rapports directement à l'ADG de leur secteur et se contentaient d'adresser au Directeur du bureau une copie pour information.

75. Le lien avec le secteur "de tutelle" devrait être remplacé par un lien avec une unité centrale, telle qu'une Division renforcée de la décentralisation et de la coordination hors Siège (DFC), qui ferait fonction de "portail" pour toutes les communications avec les bureaux décentralisés. En attendant, les secteurs continueraient de fournir un appui et des conseils spécialisés ainsi qu'un soutien technique. Le soutien et le contrôle administratifs, en particulier les fonctions relatives aux finances et au personnel que les bureaux hors Siège assument conformément aux circulaires administratives n° 1448 de 1985 et n° 1742 de 1990 ou en vertu d'une récente délégation de pouvoirs, devraient revenir aux services compétents du Bureau de l'administration et de la gestion (BAM). En conséquence, les ressources actuellement allouées aux unités administratives des secteurs aux fins de l'appui des bureaux hors Siège devraient être redéployées vers BAM et la Division de la décentralisation et de la coordination hors Siège. Le suivi de ces fonctions s'en trouverait amélioré, puisqu'il serait assuré par les services les plus compétents pour ce faire, les procédures seraient simplifiées et les doubles emplois évités. Dans le domaine des ressources humaines, par exemple, la notation des fonctionnaires hors Siège devrait être entièrement effectuée sur place, même si l'on continuera naturellement à solliciter l'avis des secteurs sur la qualité des résultats obtenus.

76. Cette dissociation d'avec le secteur "de tutelle", dans la mesure où elle clarifie les liens hiérarchiques et rend l'évaluation des résultats plus précise, ne manquera pas d'avoir un impact sur la façon dont les activités et les initiatives des bureaux hors Siège sont prises en compte dans le processus de programmation et de budgétisation de l'Organisation. Cette question, ainsi que les problèmes liés à la mise en oeuvre de SISTER, sont également abordés au chapitre V ci-après.

77. La plupart des réponses au questionnaire du CCI insistent également sur la nécessité d'améliorer la communication entre le Siège et les bureaux hors Siège. Le personnel hors Siège estime en général que le Siège fait souvent peu de cas de son point de vue et ne le tient pas suffisamment informé de l'évolution de la situation au Siège. Cette question revêt deux aspects, l'un humain et l'autre technique. Le premier tient à certaines attitudes qu'il convient de modifier. L'affectation hors Siège de personnel chargé de travailler sur des projets précis, pendant de courtes périodes, pourrait y aider en même temps que l'apport d'un soutien technique qui fait cruellement défaut. D'autres mesures pourraient aussi contribuer à rétablir un climat de confiance et de communication entre le Siège et les bureaux hors Siège. Par

exemple, les uns et les autres devraient s'engager à répondre, dans un délai minimum, à la correspondance échangée entre eux.

78. Sur le plan technique, les données reçues montrent que la plupart des bureaux hors Siège ont maintenant accès à des moyens d'information et de communication acceptables. Cependant, plus d'un tiers de ceux qui ont répondu au questionnaire ont dit ne pas avoir accès à l'Intranet de l'UNESCO, mais 80 % d'entre eux avaient accès à l'Internet. Il convient de remédier à cette situation sans tarder. Les Inspecteurs recommandent en conséquence que les bureaux hors Siège qui sont déjà raccordés à l'Internet le soient aussi à l'Intranet dans les meilleurs délais. Ainsi, dotés de pouvoirs plus étendus, les responsables auront en outre accès à des sources d'information adéquates et ces mesures contribueront aussi à donner au personnel hors Siège "connecté" le sentiment de "faire partie de la famille". D'une manière générale, des efforts devraient être faits pour parvenir à une connectivité totale de l'Organisation, de façon que tous les bureaux hors Siège aient accès à l'Internet, à l'Intranet, à SISTER et aux nouveaux systèmes intégrés d'information sur la gestion au fur et à mesure qu'ils sont mis au point. Les Inspecteurs aimeraient suggérer, à cet égard, que les bureaux hors Siège soient dûment consultés, en particulier lors de la phase de conception de ces systèmes. (→RECOMMANDATION 10)

C. Doter les unités hors Siège de ressources humaines adéquates

79. La proportion entre le personnel du Siège et le personnel hors Siège n'a pas varié depuis 1984. En 1999, sur 2.145 postes inscrits au budget ordinaire, 510 (soit 24 %) étaient affectés à des bureaux hors Siège. Les Inspecteurs ont toutefois été informés que la situation des effectifs différait beaucoup de ce que l'on pouvait voir dans le C/5, car de nombreux experts associés et Volontaires des Nations Unies travaillent hors Siège. En fait, près de la moitié de ceux qui ont répondu au questionnaire du CCI ont déclaré employer des experts associés, des Volontaires des Nations Unies ou d'autres types de volontaires ou y avoir eu recours dans le passé. En outre, de nombreux bureaux hors Siège font souvent appel à l'assistance extérieure (consultants, personnel détaché par les gouvernements, contrats de louage de services (SSA), etc.).

80. En fait, il est clairement apparu que beaucoup de bureaux ne pouvaient se passer d'avoir recours à des contrats de louage de services. C'est ce que confirment également les réponses au questionnaire qui montrent que plus de la moitié des bureaux hors Siège emploient sur de longues périodes du personnel local au titre de contrats SSA pour l'exécution de fonctions afférentes en principe à des postes du cadre de service et de bureau, tels que ceux d'assistant administratif, secrétaire, chauffeur ou messenger. Etant donné que le pouvoir de conclure de tels contrats a été délégué aux bureaux hors Siège, lesquels relèvent des secteurs, le Bureau de la gestion des ressources humaines n'exerce aucun contrôle central sur l'utilisation qui en est faite et on n'en connaît pas le nombre exact. Il se peut qu'il atteigne plusieurs centaines. Le personnel recruté sur la base d'un contrat de ce type ne bénéficie d'aucune prestation et ne peut adhérer au régime d'assurance-maladie ouvert aux autres membres du personnel de l'UNESCO. Autre conséquence, de cette situation : les dépenses de personnel et l'utilisation des ressources humaines échappent à tout contrôle central.

81. Les Inspecteurs ont constaté que la très grande disparité des effectifs entre les différents bureaux n'était pas toujours en rapport avec le niveau des activités de ces bureaux. Ils s'étonnent en outre du nombre relativement élevé de postes affectés aux bureaux de liaison de

New York et de Genève. Ils considèrent, en conséquence, qu'un examen systématique de tous les besoins en personnel des bureaux hors Siège, avec mise à jour des descriptions d'emploi, ainsi qu'un examen du nombre et de la durée des contrats SSA passés au cours des deux derniers exercices biennaux doivent être entrepris dans les plus brefs délais. Il faudrait également se pencher sur la question de la rigidité de certains groupes professionnels, qui entravent parfois l'adaptation à l'évolution des tâches. Les Inspecteurs demandent également au Secrétariat de fournir au Conseil exécutif, sur la base de cet examen, des informations complètes et à jour sur le total des ressources humaines effectivement employées par les bureaux hors Siège (qu'il s'agisse de personnes recrutées sur un poste ou en vertu d'un contrat de louage de services, ou mises à disposition par des sources extérieures, comme c'est le cas des experts associés et des Volontaires des Nations Unies).

82. Dans son rapport de 1992 sur la décentralisation, le CCI insistait sur le fait que le transfert de personnel devait découler du transfert de ressources et de responsabilités et qu'il fallait accorder une grande attention tant à la qualité qu'au nombre de ceux qui sont transférés. Les Inspecteurs souhaitent donc souligner l'importance que le Secrétariat devrait accorder à la nomination des directeurs de bureau hors Siège. Ces fonctionnaires doivent avoir les compétences de gestion nécessaires pour assumer les nouveaux pouvoirs qui leur sont délégués, mais aussi une connaissance et une vaste compréhension de tous les grands programmes et problèmes intéressant l'ensemble de l'UNESCO et non tel ou tel secteur en particulier. A cet égard, l'expérience acquise dans plusieurs secteurs devrait être considérée comme un atout. Avant d'entrer en fonctions, les intéressés devraient recevoir une formation et des instructions spécifiques. Le Bureau de la gestion des ressources humaines (HRM) devrait élaborer, en coopération avec DFC, un nouveau programme plus étoffé à cet effet.

83. Enfin, un examen des compétences, niveaux et fonctions de tous les attachés d'administration devrait être entrepris. Les Inspecteurs observent que HRM a pris soin ces dernières années de dispenser à toutes les personnes concernées des compétences administratives de base en organisant des stages de formation au niveau régional, mais ils pensent que cela ne suffit pas. Ils recommandent qu'un attaché d'administration appartenant au cadre organique (ou du moins un assistant administratif confirmé) soit affecté à chaque bureau hors Siège. Il n'a pu en être ainsi dans le passé en raison de l'existence d'une multitude de petits bureaux, mais la chose sera plus facile avec le regroupement des bureaux au sein de plus grandes structures régionales et sous-régionales.

Tableau 8 : Mouvements de personnel entre le Siège et les bureaux hors Siège

Exercice biennal	Depuis le Siège	Entre les bureaux hors Siège	Vers le Siège	Total
1988-1989	23	21	16	60
1990-1991	24	14	24	62
1992-1993	28	24	19	71
1994-1995	36	24	27	87
1996-1997	41	44	25	110
1998-1999	42	69	25	136

Source : UNESCO, PER/PCP/ST, 24 février 2000

84. L'UNESCO, comme beaucoup d'autres organisations, n'a pas de politique claire en matière de mobilité du personnel. Le nombre de mouvements de personnel entre le Siège et les bureaux hors Siège a augmenté au cours des deux derniers exercices biennaux (voir tableau 8), mais cela s'explique sans doute par la prolifération des bureaux. Beaucoup de fonctionnaires avec lesquels les Inspecteurs se sont entretenus estimaient que la notion de mobilité du personnel n'était pas encore intégrée dans la culture de l'Organisation.

85. Une rotation systématique et obligatoire du personnel ne serait peut-être pas indiquée dans le cas de l'UNESCO, faute de moyens financiers et aussi pour d'autres raisons. Mais il est temps que l'Organisation aborde la question des effectifs des bureaux hors Siège avec davantage de transparence et entreprenne de récompenser l'expérience acquise sur le terrain. En particulier, la mobilité devrait être prise en considération dans la notation professionnelle et le déroulement de la carrière. Elle doit être plus grande non seulement entre le Siège et les bureaux hors Siège mais aussi d'une région à l'autre et au sein d'une même région. Pour l'heure, l'absence de garantie d'un retour au Siège constitue le principal point sur lequel achoppe la question de la mobilité. Il y a quelques années, le Directeur général avait décidé, par voie de circulaire administrative, qu'au bout de cinq années passées dans un lieu d'affectation donné, un fonctionnaire était admis à demander sa mutation. Les Inspecteurs suggèrent que cette garantie soit réitérée et mise en pratique dans la mesure du possible, compte étant dûment tenu de la nécessité d'assurer une continuité dans l'exécution des projets.
(→RECOMMANDATION 11)

D. Améliorer les relations avec les commissions nationales

86. A l'origine, les commissions nationales étaient censées être le principal relais de l'action de l'UNESCO au niveau national, de sorte que certaines ont pu penser que l'ouverture de nombreux bureaux nationaux était dirigée contre elles. Le fait est que, dans un certain nombre de cas, les commissions nationales et les bureaux hors Siège ne coopèrent pas suffisamment, ce qui s'explique peut-être par un certain chevauchement de leurs fonctions, notamment en ce qui concerne l'exécution des activités du programme. Les partenaires locaux ont souvent tendance à identifier les commissions nationales avec l'UNESCO. Il se peut aussi que l'apparement fréquent des commissions nationales avec un seul ministère nuise à l'exécution des activités dans des domaines autres que ceux qui relèvent de ce ministère et que les bureaux hors Siège estiment parfois qu'ils doivent intervenir pour combler les lacunes. Par ailleurs, certains bureaux hors Siège ne tiennent pas les commissions nationales dûment informées de leurs activités. Il est donc très important de définir clairement leurs mandats respectifs ainsi que la répartition des tâches entre eux.

87. Il doit être clairement établi que les commissions nationales doivent conserver leur rôle fondamental qui consiste à mettre en oeuvre un éventail d'activités du programme de l'UNESCO au niveau national et à servir d'intermédiaires entre l'UNESCO et d'autres intervenants qui peuvent prendre en charge l'exécution de ces activités, comme les universités ou les ONG. A cet égard, les efforts faits par le Secrétariat pour aider les commissions nationales à mieux s'acquitter de ces fonctions, grâce, par exemple, à la formation de leur secrétaire général, sont très importants. Les Etats membres devraient eux aussi faire en sorte que les commissions nationales aient les moyens de jouer le rôle central qui leur incombe.

88. Dans la résolution adoptée récemment sur la décentralisation, citée plus haut, la Conférence générale a réaffirmé que les commissions nationales ont pour rôle d'assumer la responsabilité de l'exécution des projets de l'UNESCO dans leur pays et qu'une implication effective des commissions nationales dans l'élaboration, l'exécution et l'évaluation des programmes de l'UNESCO était indispensable à une mise en oeuvre rationnelle et efficace de la décentralisation (30). La Conférence générale a également invité le Directeur général à faire en sorte que les plans de travail des bureaux hors Siège soient établis en étroite consultation avec les commissions nationales intéressées et a noté que le Conseil exécutif procéderait à un examen des bureaux hors Siège en tenant compte de l'évaluation effectuée par les commissions nationales. De nombreux fonctionnaires du Secrétariat, rencontrés au Siège ou qui ont répondu au questionnaire, considèrent que les commissions nationales n'auraient pas dû participer à l'évaluation du travail des bureaux hors Siège car l'on risquait ainsi de porter atteinte à l'indépendance de ces derniers. Tout en comprenant leur préoccupation, les Inspecteurs pensent que la contribution des commissions nationales sera, parmi d'autres, un indicateur très important de l'efficacité de ces bureaux, et doit bien être prise en considération. (→RECOMMANDATION 12)

89. D'autres fonctionnaires se sont dits préoccupés par ce qu'ils ont qualifié de "pouvoirs discrétionnaires" des commissions nationales en matière d'allocation des fonds du Programme de participation. Etant donné que le Commissaire aux comptes a entrepris un audit du fonctionnement interne de ce Programme, les Inspecteurs s'abstiendront d'aborder la question à ce stade.

E. Coopérer plus étroitement avec les autres organisations du système des Nations Unies

90. Les observations qu'a inspirées au Secrétariat le récent rapport du CCI sur le renforcement de la représentation locale, cité plus haut (JIU/REP/97/1), montrent que celui-ci rechigne dans l'ensemble à avoir recours comme il conviendrait au système des coordonnateurs résidents des Nations Unies, attitude qui a conduit à la prolifération de petits bureaux nationaux. Les Inspecteurs aimeraient souligner que la spécificité du mandat de l'UNESCO ne doit pas l'empêcher de faire appel à ce système. Les observations du Directeur général de l'époque, recommandant d'éviter de "centraliser la décentralisation", dénotaient une relative incompréhension du mandat et du fonctionnement du coordonnateur résident (31). Après avoir examiné les conclusions et les recommandations du rapport du CCI, le Conseil exécutif avait néanmoins invité le Directeur général à rechercher les possibilités d'assurer une présence plus unifiée, efficace et performante au niveau local en intégrant davantage la représentation sur le terrain de l'UNESCO avec celle des autres institutions du système des Nations Unies, tout en tenant compte des spécificités du mandat et des activités de l'UNESCO (32).

91. Les réponses au questionnaire du CCI montrent en fait qu'en matière de programmation, la participation de l'UNESCO au CCA/UNDAF et aux groupes thématiques semble active. Les auteurs des réponses précisent bien que cette participation peut demander beaucoup de temps, surtout dans le cas des petits bureaux dotés de moyens humains limités, mais le regroupement des bureaux nationaux au sein de grands bureaux desservant plusieurs pays devrait résoudre le problème en partie. Un certain nombre de bureaux hors Siège ont également indiqué qu'ils réalisaient des projets conjointement avec d'autres fonds ou institutions des Nations Unies. L'attention des Inspecteurs a été attirée sur le fait que certains

bureaux hors Siège de l'UNESCO ne pouvaient participer à des projets conjoints faute de disposer de fonds spécialement prévus à cet effet, situation que l'on peut imputer en partie à l'approche sectorielle.

92. En ce qui concerne les questions logistiques telles que le partage de locaux et de services, le CCI recommandait dans son rapport que tous les organismes des Nations Unies accélèrent et intensifient leurs efforts pour établir et/ou améliorer les locaux et services communs. La Conférence générale a également demandé que l'unité décentralisée "chaque fois que possible", partage des installations avec les structures de représentation locale des autres institutions spécialisées, fonds et programmes du système des Nations Unies. Moins de 20 % de ceux qui ont répondu au questionnaire du CCI ont toutefois déclaré partager des locaux avec d'autres organisations du système des Nations Unies. Plus de la moitié des autres ont invoqué le fait que le pays hôte mettait à leur disposition des locaux à titre gracieux, ce qui certes est plus économique que de louer des bureaux dans les locaux communs des Nations Unies. Les Inspecteurs comprennent que l'on puisse préférer être logé gratuitement si l'on en a la possibilité, mais ils observent que le partage des locaux présente un certain nombre d'avantages pratiques, programmatiques et politiques qui compensent souvent le coût élevé d'un loyer. Le choix d'un même emplacement, en particulier, déboucherait naturellement sur la création de services communs. Les Inspecteurs aimeraient également rappeler à cet égard le rapport du CCI sur les locaux et services communs des Nations Unies hors Siège (JIU/REP/94/8).

V. SYSTEME DE PLANIFICATION STRATEGIQUE, DE PROGRAMMATION, DE BUDGETISATION, DE SUIVI ET D'ETABLISSEMENT DE RAPPORTS

Programmation axée sur les résultats : un processus en cours

93. Dans une période de transition décisive, l'UNESCO a entrepris de tenter l'expérience de la programmation axée sur les résultats (PAR). Celle-ci est caractérisée par (a) l'accent mis davantage sur les résultats à atteindre au cours d'un exercice biennal, avec indication des stratégies et ressources nécessaires à cet effet, que sur les activités à mener ; (b) les moyens donnés par voie de délégation de pouvoirs, aux fonctionnaires du Secrétariat chargés de l'exécution des activités, qui se trouvent de ce fait comptables des résultats précis à obtenir et (c) la souplesse nécessaire pour réagir rapidement et efficacement aux besoins réels rencontrés et à l'évolution de la situation.

94. La mise en place de ce nouveau processus, entré en vigueur dans le cadre de l'exercice biennal 2000-2001, a commencé avec l'adoption en 1995 de la Stratégie à moyen terme pour 1996-2001. L'approche de la PAR ressemble aux méthodes de programmation et de budgétisation que d'autres organisations du système des Nations Unies, notamment l'OMPI, l'OIT et l'OMS, ont adoptées pour améliorer la transparence et mieux répondre de leur action devant les Etats membres en assurant une meilleure articulation entre le budget et les résultats du programme.

95. Le lancement de la PAR ouvre la perspective d'un changement radical de la culture de l'UNESCO en matière de gestion. Cette méthode vise en effet à introduire une nouvelle façon de penser et de travailler, aussi bien parmi les Etats membres qu'au sein du personnel, afin de surmonter une vieille tendance à la fragmentation et d'inciter à concevoir l'Organisation et son programme comme un tout.

96. La plupart des hauts responsables chargés du programme au Siège, ainsi qu'un certain nombre de directeurs de bureaux hors Siège ont bien accueilli l'idée de la PAR et sont prêts à la mettre en oeuvre, et certains vont même jusqu'à dire qu'ils l'appliquent déjà depuis plusieurs années. En mettant l'accent sur les résultats et l'impact de l'action menée, la PAR présente à leurs yeux l'avantage de favoriser une exécution du programme plus efficace et plus efficiente que la méthode traditionnelle de budgétisation du programme. Ils pensent également que l'orientation proposée facilitera la programmation d'activités intersectorielles laissera une certaine marge pour la reprogrammation et l'allocation des ressources, pour peu qu'elle soit appliquée avec discernement, et les encouragera à réfléchir en termes de résultats, ce qui est une évolution positive dans la gestion du programme de l'UNESCO.

97. Quelques responsables du programme ont toutefois exprimé des réserves quant à la mise en oeuvre effective de ce processus dans certains domaines du programme de l'UNESCO. La modicité des ressources allouées à chaque activité de l'UNESCO ainsi que la caractère immatériel de certaines de ces activités ne permettraient pas, selon eux, de mesurer les résultats obtenus en l'espace d'un exercice biennal.

98. L'UNESCO s'est efforcée de présenter son Programme et budget pour 2000-2001 (30 C/5) selon cette méthode, dont il reste cependant à affiner des aspects importants. En particulier, (i) les résultats doivent être précisés aux niveaux supérieurs de programmation ; (ii) les résultats escomptés doivent être définis avec davantage de précision ; (iii) il conviendrait d'établir des indicateurs et des modalités de mesure des résultats ; (iv) il faudrait s'attacher à améliorer la structure et la présentation du Programme et budget en regroupant les niveaux de programmation (grands programmes, programmes, sous-programmes, axes d'action, activité et action).

99. L'accent mis sur l'examen rétrospectif et la mesure des résultats constitue la pierre angulaire du processus de PAR. La mesure des résultats obtenus grâce à des indicateurs préétablis et le compte rendu qui en est fait sont donc des étapes décisives de ce processus, car elles réunissent les conditions nécessaires pour que le Secrétariat satisfasse à l'obligation de rendre compte de son action. Il faudrait que l'information sur les résultats obtenus en 2000 soit présentée en même temps que le Projet de programme et de budget pour 2002-2003 (31 C/5) afin que les Etats membres disposent d'une base sérieuse pour examiner le document en question.

(→**RECOMMANDATION 13**)

Définition des règles régissant le processus de PAR

100. Les articles budgétaires, établis au niveau des grands programmes dans le budget de 1998-1999, le sont au niveau des sous-programmes dans le budget pour 2000-2001, de sorte que leur nombre s'élève à 63 pour un budget total de 544.367.250 dollars. Les Inspecteurs pensent que cette subdivision n'est pas adaptée à la structure du programme de l'UNESCO, car l'ouverture de crédits à un niveau aussi bas risque de réduire la flexibilité opérationnelle dont le Secrétariat a besoin pour réaliser au mieux les objectifs stratégiques. D'autres institutions spécialisées du système des Nations Unies, qui ont adopté pour 2000-2001 des méthodes analogues de programmation stratégique et de budgétisation fondées sur les résultats, ont placé les articles budgétaires à des niveaux plus élevés. L'Assemblée mondiale de la santé n'a approuvé que 11 chapitres de dépenses pour un budget total de 922.654.000 dollars, bien

supérieur à celui de l'UNESCO. Le Conseil d'administration de l'OIT a approuvé cinq articles budgétaires pour un budget s'élevant à 467.470.000 dollars.

101. Pour le Commissaire aux comptes, les activités dites "imprévues" ont compromis la planification de l'exercice biennal 1996-1997 : certaines activités urgentes mais non prévues ont été exécutées au détriment d'autres qui l'étaient, alors que selon le plan de budgétisation et de programmation, le gestionnaire a une responsabilité comptable par article budgétaire et n'a guère de latitude pour s'écarter du plan (33). Le Secrétariat a informé les Inspecteurs qu'en 1998-1999, 18,7 millions de dollars, soit 8,6 % des coûts directs de programme, ont été redéployés sous l'autorité du Directeur général pour financer des "activités imprévues". L'exécution des activités a beaucoup pâti de la réduction des ressources qui leur étaient allouées initialement, alors que, comme l'ont confirmé des responsables du Secrétariat, les "activités imprévues" n'ont fait l'objet d'aucun rapport précis au Conseil exécutif.

102. La PAR a pour principaux avantages d'améliorer sensiblement la transparence, et de permettre la reddition de comptes aux Etats membres pour l'ensemble du cycle de programmation (planification, programmation, budgétisation, suivi et évaluation). En principe, en insistant plus sur les résultats que sur les apports, la PAR évite une microgestion par les Etats membres. Ainsi, le Directeur général devrait pouvoir utiliser les ressources avec souplesse afin de se donner un maximum de chances d'obtenir les résultats escomptés, pour lesquels il est comptable devant les Etats membres. Cependant, il sera difficile d'atteindre à cette transparence et de satisfaire à cette obligation redditionnelle sans amélioration significative des méthodes de gestion de l'UNESCO, qui jusque-là n'obéissaient pas à des principes clairs de programmation, de budgétisation et d'établissement de rapports. Pour tirer pleinement parti du processus de PAR, il faudrait définir clairement les règles qui doivent en régir le fonctionnement, en précisant en particulier le rôle des organes délibérants, de façon à ce que le Secrétariat et les Etats membres disposent d'un cadre approprié pour guider le processus et de critères pour en apprécier le fonctionnement.

(→RECOMMANDATION 14)

Meilleur équilibre entre le Siège et les bureaux hors Siège et amélioration de la capacité de réaction aux besoins et à l'évolution de la situation sur le terrain

103. Bien qu'il soit censé contribuer à instaurer un bon équilibre entre le Siège et les bureaux hors Siège dans l'établissement et l'exécution du Programme et budget, le processus de PAR n'en penche pas moins fortement, du moins, à ces stades vers l'amont (le Siège), ce que les bureaux hors Siège n'ont pas manqué de relever avec préoccupation. Ils font observer que, malgré l'accent mis sur la délégation de pouvoirs et la souplesse nécessaire pour s'adapter aux besoins locaux en fonction de l'évolution de la situation, le processus actuel de planification et d'exécution du programme par le biais de SISTER est encore plus rigide que par le passé. Des fonctionnaires relativement chevronnés des bureaux hors Siège doivent obtenir l'approbation de fonctionnaires plutôt moins expérimentés au Siège pour apporter à la planification et à l'exécution des activités les modifications rendues nécessaires par l'évolution des besoins locaux. Ce qui signifie qu'en pratique la PAR a abouti à une recentralisation des décisions concernant les activités hors Siège.

(→RECOMMANDATION 15)

Amélioration de la capacité de SISTER

104. La mise en oeuvre du processus de PAR requiert un système d'information sur la gestion qui produise entre autres des informations pertinentes sur les résultats. A cet effet, le Secrétariat de l'UNESCO a conçu et mis en place un nouveau logiciel appelé SISTER (Système d'information sur les stratégies, les tâches et l'évaluation des résultats), lequel, a-t-il été indiqué, a remplacé un système rigide appelé GIPO (Gestion informatisée du Programme ordinaire), axé sur l'identification des activités à mener et une classification budgétaire en termes de postes de dépenses.

105. L'intégration de l'importance accordée aux résultats constitue l'une des principales caractéristiques de SISTER. Ce système encourage les responsables du programme à programmer et à reprogrammer les activités en fonction des résultats escomptés et définit clairement la responsabilité qui leur incombe dans l'exécution du programme et le suivi des résultats. Il établit un lien étroit entre programmation et suivi et fournit en permanence des informations qualitatives et quantitatives à jour sur l'exécution du programme. Un processus constant d'interaction et de négociation entre les responsables du programme en amont et en aval dans la hiérarchie des éléments du programme, qui favorise la délégation de pouvoirs à ceux qui sont chargés d'exécuter les activités et les met donc dans l'obligation d'en rendre compte, est indispensable au bon fonctionnement de ce système.

106. La mise en place du processus de PAR devrait déboucher sur une transformation en profondeur des habitudes de travail de l'Organisation, à laquelle l'ensemble du Secrétariat participerait de très près en s'efforçant d'apprendre par la pratique. Le système ouvre des perspectives prometteuses, puisqu'il s'agit de créer une culture de gestion axée sur les résultats et de donner à ceux qui exécutent les activités les moyens nécessaires en développant la délégation de pouvoirs/décentralisation et, par voie de conséquence, l'obligation de rendre des comptes. Et, pour peu qu'il soit bien utilisé il pourrait également devenir un excellent moyen de constitution d'équipes, reliant entre eux les gestionnaires des programmes de différents secteurs et bureaux hors Siège.

107. Bien qu'il ait été mis en pratique dans le cadre de l'exercice 2000-2001, le processus de PAR, associé à SISTER, conserve un caractère très inachevé et demande à être affiné, et des modifications seront sans doute apportées au fur et à mesure des problèmes rencontrés. Beaucoup de bureaux hors Siège n'ont pas directement accès à SISTER faute d'équipements technologiques fiables. Son interface-utilisateur actuelle n'est pas suffisamment conviviale pour les bureaux hors Siège. Un certain nombre d'entre eux ont en outre réclamé une formation à l'utilisation de SISTER. Les Inspecteurs pensent que ces facteurs nuisent à la mise en oeuvre de la PAR, l'empêchant d'emporter l'adhésion de tous et de recueillir le soutien dont a besoin tout nouveau processus pour réussir pleinement.

108. L'efficacité de SISTER et sa convivialité sont sérieusement compromises par l'obsolescence du système informatique central de l'Organisation dont il dépend. Fort heureusement, la Conférence générale (34) a adopté des mesures en vue de l'installation d'un nouveau système dans lequel SISTER sera pris en charge en tant que sous-système distinct, ce qui contribuera à en répandre largement l'utilisation auprès des responsables de programme.

109. Le Secrétariat compte acheter des applications SAP pour ce système d'information sur la gestion qui dessert l'ensemble de l'Organisation. A cet effet, des consultations ont été menées avec d'autres organisations du système des Nations Unies, notamment l'UNICEF, le PAM et

l'UIT, qui ont déjà fait l'acquisition des progiciels en question. Les Inspecteurs ont remarqué que les questions techniques touchant à l'intégrité et à la sécurité des données de SISTER n'ont pas été étudiées à fond. En outre, ils demandent instamment que la question de l'existence d'une piste d'audit pour le processus de PAR soit pleinement prise en compte lors de la mise en place du nouveau système. Ils souhaitent par ailleurs souligner que la formulation d'une stratégie en matière de technologies de l'information pour l'ensemble de l'Organisation est indispensable à la conception d'un système rationnel d'information sur la gestion. Pour assurer l'efficacité de ce système, il est essentiel que l'UNESCO tienne compte de l'expérience acquise dans ce domaine par les autres organisations. (→RECOMMANDATION 16)

Nouveau Bureau de planification stratégique du programme et du budget

110. Dans le cas de la PAR, les besoins en ressources sont définis en fonction des résultats escomptés qui s'inscrivent dans un cadre logique constitué d'éléments tels que les objectifs, les résultats escomptés (finalités), les extrants et les activités connexes et les intrants. En conséquence, l'exécution d'un budget se mesure au degré d'obtention des résultats escomptés que l'on détermine à l'aide d'indicateurs fondés sur des évaluations qualitatives et quantitatives, et non au vu de l'ampleur des dépenses. D'où la nécessité d'une étroite liaison entre le processus de budgétisation et le processus de programmation ou de planification stratégique. A cet égard, tout en prenant note de l'intention du Directeur général d'organiser des "services centraux" autour de plusieurs fonctions principales, incluant notamment un Bureau de planification stratégique et un Bureau du budget (35), les Inspecteurs recommandent de fusionner BPE et BB en un Bureau de la planification stratégique du programme et du budget, qui relèverait du Cabinet du Directeur général. Compte tenu de la relation conflictuelle qui a toujours existé entre les unités de programmation et de budgétisation à l'UNESCO, la fusion proposée pourrait beaucoup contribuer à promouvoir la nouvelle culture dont l'Organisation a besoin en matière de gestion.

111. Compte tenu de l'imbrication et de la complémentarité de leurs fonctions, le nouveau Bureau de la planification stratégique du programme et du budget et le Bureau du Contrôleur financier (BOC) devraient travailler en étroite coordination afin d'assurer une bonne gestion des ressources financières. En fait, l'imbrication de la planification, de la programmation, de la budgétisation et du contrôle financier aurait pu justifier aussi la création d'un seul bureau regroupant BPE, BB et BOC, mesure qui au surplus aurait été conforme à la volonté de rationalisation, sans nécessairement déboucher sur une structure monolithique ni empêcher le Directeur général d'apporter sa contribution stratégique générale à la prise de décision. (→RECOMMANDATION 17)

VI. CONTROLE INTERNE ET EXTERNE

112. L'UNESCO se trouve engagée dans un processus de changement et de réforme qui constitue pour elle une période de transition critique ; pour être conduit dans de bonnes conditions, ce processus suppose un climat de confiance entre les Etats membres et le Secrétariat, chacun d'eux devant jouer le rôle délibérant ou exécutif qui lui revient. Renforcer le contrôle serait un bon moyen de contribuer à restaurer cette confiance entre les Etats membres et le Secrétariat, qui est indispensable à l'Organisation pour remplir sa mission.

113. Le Conseil exécutif, à sa 157^e session, a fait siennes les conclusions et recommandations figurant dans le rapport du CCI intitulé "Une plus grande cohérence pour un contrôle renforcé dans le système des Nations Unies" (36). Il a indiqué que l'UNESCO devrait mettre en oeuvre les recommandations du CCI concernant la politique à suivre pour la conduite des activités de contrôle interne et les rapports sur lesdites activités, et a invité le Directeur général à lui soumettre un rapport préliminaire sur cette politique à sa 159^e session, afin qu'une décision puisse être prise à sa 160^e session. En conséquence, les recommandations contenues dans ce précédent rapport du CCI ont été adaptées dans le présent rapport à l'intention de l'UNESCO, eu égard à l'évolution intervenue dans d'autres grandes institutions spécialisées comme l'OIT, l'OMS et la FAO. (Voir l'annexe ci-après comportant un choix de textes relatifs au contrôle interne dans les organisations du système des Nations Unies.)

114. Comme l'a fait ressortir le rapport du CCI susmentionné, un contrôle efficace des organisations du système des Nations Unies passe par un partage des responsabilités entre (a) les Etats membres ; (b) les hauts responsables des secrétariats, y compris les responsables du contrôle interne ; et (c) les mécanismes de contrôle externe. La fonction de contrôle ne peut atteindre son but que si les trois partenaires jouent tous le rôle qui leur incombe dans l'exercice de cette responsabilité partagée. A cet égard, la situation à l'UNESCO donne à penser qu'il faut impérativement renforcer le contrôle interne et faire en sorte que le Conseil exécutif soit mieux armé pour pouvoir jouer son rôle plus efficacement.

A. Contrôle interne

115. A l'heure actuelle, ce sont l'Inspection générale (IOM), l'Unité centrale d'évaluation du programme (CEU) et les secteurs de programme qui assurent le contrôle interne à l'UNESCO. IOM est chargée de l'audit, de l'inspection et des enquêtes et CEU des évaluations et de la coordination des activités de suivi. CEU mène des évaluations thématiques et apporte un appui méthodologique aux secteurs de programme pour leurs évaluations internes et externes. Les secteurs de programme suivent la mise en oeuvre de leurs activités. IOM rend compte directement au Directeur général, tandis que CEU rend compte au Directeur de BPE (Bureau des études, de la programmation et de l'évaluation). Un certain nombre d'éléments négatifs pèsent sur le contrôle interne au Secrétariat de l'UNESCO.

Intérêt et soutien limités des hauts responsables

116. Les hauts responsables ont manifesté un faible intérêt pour le contrôle interne et n'ont guère cherché à promouvoir cette activité. Ainsi, il est souvent arrivé qu'ils n'indiquent pas à l'Inspection générale quelles étaient les recommandations qui avaient été approuvées et qu'aucune mesure ne soit prise pour donner suite aux recommandations visant le contrôle interne. Parfois, IOM a reçu pour instructions de ne pas poursuivre ses activités d'audit ou d'enquête sur le terrain. Autre exemple porté à la connaissance des Inspecteurs : il n'y a pas d'exploitation systématique des résultats des évaluations, en dépit de leur importance pour le processus de planification et de programmation.

Manque de communication concrète entre les services de contrôle interne.

117. Il a été signalé aux Inspecteurs qu'il y avait peu de communication et de coordination entre les fonctionnaires chargés de l'audit interne, de l'inspection et des enquêtes (IOM) et ceux chargés de l'évaluation et du suivi (CEU). Toutefois, le Secrétariat a fait état de deux cas de collaboration : à l'initiative de CEU, des fonctionnaires d'IOM ont participé à l'évaluation

des bureaux hors Siège de l'UNESCO dans les Etats arabes et à l'évaluation du Programme de participation. Les secteurs de programme, pour leur part, ont indiqué qu'il n'y avait guère eu dans le passé de communication entre eux et IOM. Néanmoins, il semble que depuis avril 2000, l'Inspection générale ait demandé aux secteurs d'apporter leur contribution à ses travaux.

118. Le manque de communication concrète entre les services chargés du contrôle interne au sein du Secrétariat de l'UNESCO, conjugué au faible intérêt que lui portent les hauts responsables, ont entraîné une incoordination des activités de l'UNESCO dans ce domaine. Or, il importe de coordonner les fonctions de contrôle interne pour : (i) renforcer les liens en vue de l'échange et de la communication, d'un mécanisme à l'autre, d'informations sur des questions d'intérêt commun ; (ii) encourager les mécanismes à tirer profit de leurs travaux respectifs et à établir des analyses et des recommandations complémentaires ; (iii) empêcher les doubles emplois et les chevauchements d'activités (37).

119. Pour réaliser cette coordination fonctionnelle, la solution la meilleure pour l'UNESCO semble être celle d'un organe de contrôle interne unique. Cette solution présente plusieurs avantages, ainsi que l'ont indiqué de façon détaillée les rapports précédents du CCI (38) : l'indépendance, une souplesse qui donne la capacité de réagir, une plus grande transparence, une application plus rigoureuse des décisions et recommandations, un professionnalisme accru, des économies d'échelle, une visibilité qui incite à améliorer la gestion, et une responsabilisation plus poussée. Les Inspecteurs observent que le Directeur général est parvenu à la même conclusion et se propose de créer une seule entité, de service du contrôle interne (IOS), qui regroupera les fonctions de l'Inspection générale (IOM) et de l'Unité centrale d'évaluation du programme (BPE/CEU) (39), et sera chargée des cinq volets du contrôle interne.

Insuffisance des effectifs et diminution des ressources

120. Au cours de leur mission au Siège de l'UNESCO, les Inspecteurs ont appris que deux des huit postes du cadre organique d'IOM étaient vacants et qu'un poste supplémentaire avait été mis à la disposition d'un autre service. Depuis lors, le Directeur général a nommé un Inspecteur général adjoint, qui entre autres attributions, est chargé des enquêtes et de l'inspection, et les deux postes vacants sont maintenant pourvus. Un autre poste P-5 de spécialiste de l'audit a également été transféré à l'Inspection générale. En ce qui concerne l'Unité centrale d'évaluation du programme, ses effectifs correspondent exactement à la moitié de ceux de l'Inspection générale, et un poste d'évaluateur principal est gelé depuis deux ans. De ce fait, le Directeur a dû assumer un surcroît de responsabilités pour les secteurs de l'éducation et des sciences exactes et naturelles qui sont les deux plus grands secteurs de programme de l'UNESCO.

121. Si le montant des crédits affectés à l'Inspection générale dans le Programme et budget approuvé pour 1998-1999 (29 C/5), à savoir 2.260.200 dollars des Etats-Unis, est demeuré à peu près le même qu'en 1996-1997 (2.255.200 dollars des Etats-Unis), en revanche celui des ressources qui lui sont allouées dans le budget approuvé pour 2000-2001 (30 C/5), qui s'élève à 1.808.100 dollars des Etats-Unis, représente une diminution de 20 %. A l'heure actuelle, les demandes de crédits budgétaires ne permettent pas d'identifier le montant des ressources affectées à CEU. Il est impératif de revoir les ressources globales de ces deux unités de contrôle.

122. Absence de présentation systématique et régulière de rapports sur le contrôle interne aux organes délibérants

122. CEU est chargée de l'élaboration du Rapport du Directeur général sur l'activité de l'Organisation (document C/3), mais IOM n'a établi aucun rapport sur ses activités qui ait été présenté au Conseil exécutif ou à la Conférence générale. Le rapport du CCI sur "*Une plus grande cohérence pour un contrôle renforcé dans le système des Nations Unies*", a recommandé qu'un rapport récapitulatif sur le contrôle interne soit présenté chaque année aux organes délibérants, et si c'est désormais la règle dans d'autres organisations du système des Nations Unies, ce n'est pas encore le cas à l'UNESCO (voir annexe).

Renforcement du contrôle interne à l'UNESCO

123. Compte tenu des lacunes précédemment évoquées, pour renforcer le contrôle interne à l'UNESCO il faudrait partir du principe bien établi selon lequel, si l'Inspecteur général rend des comptes au Directeur général, il occupe une position particulière au sein de l'Organisation qui fait que les membres du Conseil exécutif devraient être consultés avant qu'il ne soit nommé ou révoqué par le Directeur général. Si renvoi il y a, ce ne doit pas être sans motif. En outre, quelle que soit sa classe, l'Inspecteur général doit rendre compte directement au Directeur général et disposer de l'autorité voulue pour permettre à IOS de remplir sa mission en ce qui concerne la totalité des ressources humaines, financières et matérielles de l'Organisation. Peut-être cette faiblesse de l'intérêt et du soutien accordés au contrôle interne que nous avons déjà évoquée, suffit-elle à justifier la nomination d'un nouvel Inspecteur général au rang de Sous-Directeur général, pour donner plus de poids au titulaire. Les Inspecteurs notent que, dans le document 159 EX/INF.7 présenté au Conseil exécutif à sa 159e session, le Directeur général a fait part de son intention de mettre à la tête du nouveau Service du contrôle interne un "directeur principal". Ils tiennent à dire que, si tel était le cas, l'Inspecteur général n'en devrait pas moins être invité à participer régulièrement aux réunions du groupe de hauts responsables visé dans la recommandation 1.

Indépendance fonctionnelle

124. Il importe également, en vue du renforcement du contrôle interne de l'UNESCO que l'Inspecteur général puisse remplir sa mission en toute indépendance opérationnelle, ce qu'il doit pouvoir faire sans aucune entrave ni sans avoir besoin d'une autorisation préalable. En particulier, lorsqu'il établit le programme de travail d'IOS dans les limites des ressources approuvées, on ne saurait l'empêcher de prendre toutes dispositions qu'il juge indiquées dans le cadre du mandat du Service. A cet égard, les membres du personnel devraient être encouragés à présenter directement à IOS en toute confidentialité, des doléances ou des informations concernant d'éventuels cas de fraude, de gaspillage, d'abus de pouvoir ou toute autre irrégularité. Mais il devrait aller de soi que ceux-ci ne subiraient aucune représaille pour avoir fourni ces indications au Service pour autant que, ce faisant, ils n'aient pas intentionnellement communiqué des données qu'ils savaient fausses ou qui devaient servir à des fins de désinformation. Dans ce cas, il s'agirait d'une faute qui devrait être sanctionnée par les mesures disciplinaires applicables.

125. En établissant les propositions de budget pour le programme, le Directeur général doit également tenir compte de la nécessité d'assurer l'indépendance fonctionnelle d'IOS. C'est pourquoi, il faut que les ressources prévues pour son fonctionnement soient spécifiquement indiquées dans le document C/5, qu'il soit rendu compte de leur utilisation dans le rapport

récapitulatif annuel mentionné aux paragraphes 131 et 132 ci-dessous, et que l'Inspecteur général ait délégation d'autorité pour gérer les ressources approuvées (tant humaines que financières) exclusivement en vue de l'application du programme de travail d'IOS dans le cadre des politiques et procédures d'ensemble de l'UNESCO.

Procédure d'établissement des rapports

126. En règle générale, les activités de contrôle interne donnent lieu à des rapports qui sont assortis de recommandations sur les mesures correctrices à prendre. Ces rapports sont envoyés au chef du Secrétariat et aux responsables de la gestion compétents pour qu'ils adoptent les dispositions voulues, un exemplaire étant adressé au Commissaire aux comptes. Les Inspecteurs observent que, sans contredire le fait que les chefs des unités de contrôle interne n'ont de comptes à rendre qu'aux chefs de secrétariat respectifs, les trois grandes institutions spécialisées autres que l'UNESCO (l'OIT, l'OMS et la FAO) ont pris des dispositions prévoyant que, à la demande du chef du service de contrôle interne, tout rapport en la matière est soumis à l'organe directeur (voir annexe). L'UNESCO ferait bien d'appliquer la même politique, ce qui contribuerait à restaurer le climat de confiance qui fait actuellement défaut entre les Etats membres et le Secrétariat.

127. La plupart des services de contrôle interne publient également des rapports récapitulatifs annuels sur leurs activités. Dans ces rapports devraient figurer un aperçu des questions traitées et des résultats obtenus, un relevé des bonnes pratiques, un état des recommandations faites et des mesures prises pour y donner suite, et une liste des questions appelant une décision du Directeur général ou des organes délibérants. La mise en évidence des bonnes pratiques inciterait les différents services du Secrétariat de l'UNESCO à mieux mettre en commun et exploiter les enseignements tirés de l'expérience et à mieux coopérer à cet égard.

128. Ainsi qu'il est souligné dans le rapport précité du CCI sur le contrôle dans les organisations du système des Nations Unies (40), la présentation au Conseil exécutif de ces rapports récapitulatifs annuels sur les activités de contrôle interne aiderait grandement les Etats membres à s'acquitter de l'importante part de responsabilité qui leur incombe dans le contrôle de l'UNESCO. En particulier, ces rapports permettraient aux Etats membres de mieux apprécier la mesure dans laquelle le Directeur général utilise les mécanismes de contrôle interne dans l'exercice de ses responsabilités de gestion, et s'il le fait efficacement. (→**RECOMMANDATION 18**)

Amendements au Statut et Règlement du personnel, ainsi qu'au Règlement financier et au Règlement d'administration financière de l'UNESCO

129. Compte tenu du caractère particulier de la mission et des conditions d'emploi de l'Inspecteur général, ainsi que des modalités de fonctionnement des services de contrôle interne, il faudrait apporter des modifications au Statut et Règlement du personnel, ainsi qu'au Règlement financier et au Règlement d'administration financière de l'UNESCO. Ces modifications seraient le cas échéant soumises par le Directeur général au Conseil exécutif et à la Conférence générale pour approbation.

130. Il convient de prendre en compte deux autres éléments qui renforceraient l'efficacité du contrôle à l'UNESCO. En développant avec les services concernés d'autres organisations une coopération plus poussée, un partage de l'information et des activités de perfectionnement des compétences, l'UNESCO pourrait renforcer le professionnalisme de ses responsables du

contrôle, les inciter à promouvoir la complémentarité dans leurs travaux et augmenter leur efficacité. Chercher à intensifier le dialogue avec les services clés du Secrétariat et les représentants des Etats membres faciliterait également le partage des responsabilités de contrôle et rendrait l'Inspecteur général plus réceptif aux préoccupations des autres partenaires du processus de contrôle.

B. Fonctions de contrôle des organes délibérants

131. Les Etats membres doivent jouer un rôle prépondérant dans le processus de contrôle, car ils peuvent seuls juger si l'UNESCO atteint ses objectifs et fait en sorte de prendre les mesures nécessaires pour corriger les défauts relevés. Ils ont déjà à leur disposition les rapports des organes de contrôle externe que sont le Commissaire aux comptes et le Corps commun d'inspection, ainsi que les rapports d'évaluation interne. Si la recommandation 18 était approuvée, ils disposeraient également, de façon régulière, des rapports récapitulatifs annuels sur les activités de contrôle interne et, à titre exceptionnel, des rapports concernant le contrôle interne que l'Inspecteur général jugerait bon de soumettre au Conseil exécutif.

Développer la capacité de contrôle des organes délibérants

132. Incontestablement, les différents rapports susmentionnés augmenteront la charge de travail des organes directeurs. S'ils veulent pouvoir donner l'impulsion, définir les orientations et opérer le ciblage nécessaire pour permettre aux autres partenaires du processus de contrôle d'être efficaces, les Etats membres doivent consacrer suffisamment de temps et d'attention aux rapports qui leur sont soumis et se prononcer sans équivoque sur les recommandations qui y figurent lorsqu'elles appellent des décisions des organes délibérants. A cet effet, il conviendrait que le Conseil exécutif soit secondé par un organe subsidiaire permanent unique qui donnerait aux organes subsidiaires du Conseil dans leurs domaines de compétence respectifs, ainsi qu'au Conseil lui-même, des avis sur les aspects techniques et de politique générale des questions de contrôle se rattachant au programme, au budget, aux finances et à l'administration.

133. L'organe consultatif pour les questions de contrôle qu'il est proposé de créer serait composé d'experts hautement qualifiés, siégeant à titre personnel et choisis en tenant dûment compte du principe d'une répartition géographique équitable. Dans le cadre de son mandat, cet organe examinerait : (i) les rapports récapitulatifs annuels sur les activités de contrôle interne, ainsi que certains des rapports en la matière qu'à titre exceptionnel l'Inspecteur général jugerait utile de soumettre au Conseil exécutif ; (ii) les rapports d'évaluation interne ; (iii) les rapports du Commissaire aux comptes ; (iv) les rapports du CCI relevant de sa compétence ; (v) l'état de l'application de toutes les recommandations concernant le contrôle, afin que d'éventuelles recommandations soient faites à ce sujet au Conseil exécutif/à la Conférence générale.
(→RECOMMANDATION 19)

134. Les Inspecteurs notent que le Conseil exécutif, à sa 159^e session, a décidé d'établir un groupe de travail ad hoc du Comité spécial, qui aura notamment pour mandat de faire des recommandations précises sur la structure du Conseil exécutif. Parmi les décisions à l'étude, il est envisagé de créer un Comité d'audit, qui serait un organe subsidiaire permanent du Conseil exécutif, et de faire du Groupe d'experts des questions financières et administratives un organe subsidiaire permanent du Conseil.

135. Il convient également de rappeler qu'au fil des années, les Etats membres n'ont pas ménagé leurs efforts pour rationaliser les fonctions des organes subsidiaires du Conseil exécutif afin d'en optimiser l'efficacité et l'efficience. En ce qui concerne la mise en application de la recommandation 19 susmentionnée, et sous réserve des résultats de la réflexion menée par le Groupe de travail ad hoc, les Inspecteurs tiennent à souligner que créer un nouvel organe subsidiaire chargé de traiter des questions de contrôle tout en maintenant le Groupe d'experts existant, imposerait une charge supplémentaire tant aux Etats membres qu'au Secrétariat. En outre, cela ne contribuerait en rien à rationaliser la structure des organes subsidiaires du Conseil exécutif et risquerait d'entraîner des chevauchements de fonctions.

Annexe : choix de textes sur le contrôle interne dans le système des Nations Unies

ORG.	Nomination/révocation du chef du service de contrôle	Etablissement de rapports sur les activités de contrôle interne
OIT	<p>- "Ce poste de Vérificateur intérieur en chef des comptes est pourvu par le Directeur général après consultation du bureau du Conseil d'administration." [Article 4.2 du Statut du personnel]</p> <p>- "Le Directeur général consultera le bureau du Conseil d'administration avant de mettre fin à l'engagement du Vérificateur intérieur en chef des comptes." [Article 11.1 du Statut du personnel]</p>	<p>- "Le Vérificateur intérieur en chef des comptes adresse un rapport au Conseil d'administration sur les résultats importants des vérifications internes et des enquêtes réalisées chaque année. Le Directeur général soumet ce rapport, de même que tout commentaire sur ce rapport qu'il juge approprié, à la première session du Conseil d'administration de l'année suivante. D'autres rapports sur les résultats importants des vérifications internes et des enquêtes pourront être également établis par le Vérificateur intérieur en chef des comptes et soumis au Conseil d'administration de la même manière, s'il le juge nécessaire." [Article 13.10 (b) des Règles de gestion financière]</p>
OMS	<p>- "Le Directeur général désigne un chef du Bureau (de la vérification intérieure des comptes) techniquement qualifié après avoir consulté le Conseil exécutif. Il consulte également le Conseil exécutif avant de mettre fin au contrat du titulaire de ce poste." [Article 117.3 des Règles de gestion financière]</p>	<p>- Le Bureau "rend compte des résultats de ses travaux et formule des recommandations sur les mesures à prendre à l'intention du Directeur régional, du Directeur exécutif, du Directeur ou d'un autre responsable, avec copie dressée au Directeur général et au Commissaire aux comptes. A la demande du chef du Bureau, l'un quelconque de ces rapports peut être soumis au Conseil exécutif, assorti des observations du Directeur général". [Article 117.4 (d) des règles de gestion financière]</p> <p>- Le Bureau "soumet chaque année au Directeur général un rapport succinct sur ses activités, y compris leur orientation et leur portée, ainsi que sur les progrès de la mise en oeuvre des recommandations, avec copie au Commissaire aux comptes. Ce rapport est soumis à l'Assemblée de la santé, en même temps que les observations jugées nécessaires". [Article 117.4 (e) des règles de gestion financière]</p>
FAO	<p>- "Le Directeur général désigne une personne techniquement et professionnellement qualifiée en tant qu'Inspecteur général, après consultation du Comité financier de l'Organisation. De même, le Directeur général consulte le Comité financier avant de mettre fin aux fonctions du responsable du Bureau." [Charte du Bureau de l'Inspecteur général]</p>	<p>- "Le Bureau de l'Inspecteur général communique les résultats de ses travaux et formule des recommandations à l'intention de la Direction concernant les mesures à prendre, et en transmet une copie au Directeur général et au Commissaire aux comptes. Si l'Inspecteur général le juge bon, le rapport accompagné des observations du Directeur général, pourra être également présenté aux membres du Comité financier, et à d'autres Etats membres intéressés." - "L'Inspecteur général présente chaque année au Directeur général un rapport résumé sur les activités de son Bureau, y compris, l'orientation et la portée de telles activités ainsi que des observations sur l'application des recommandations, et en transmet copie au Commissaire aux comptes. Ce rapport sera communiqué au Comité financier, en même temps que toute observation complémentaire jugée nécessaire, et sera mis à la disposition des autres Etats membres intéressés." [Charte du Bureau de l'Inspecteur général]</p>
ONU	<p>- "(i) Le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne est un expert dans les domaines de la comptabilité, de l'audit, de l'analyse et des investigations financières, de la gestion, du droit ou de l'administration publique ;</p> <p>- (ii) Le Secrétaire général adjoint est nommé par le Secrétaire général, à l'issue de consultations avec les Etats membres et avec l'assentiment de l'Assemblée générale. A cette fin, le Secrétaire général prend dûment en considération le principe du roulement sur une base géographique et, ce faisant, se conforme aux dispositions de l'alinéa (e) du paragraphe 3 de la résolution 46/232 de l'Assemblée, en date du 2 mars 1992, par lequel elle a décidé en particulier que, en règle générale, un ressortissant d'un Etat membre ne doit pas succéder à un ressortissant du même Etat occupant un poste élevé, aucun Etat ni groupe d'Etats n'ayant de monopole sur des postes élevés ;</p> <p>- (iii) Le Secrétaire général adjoint est nommé pour une période de cinq ans et ne peut être reconduit dans ses fonctions ;</p> <p>- (iv) Le Secrétaire général adjoint ne peut être révoqué que sur décision motivée du Secrétaire général, avec l'assentiment de l'Assemblée générale."*</p>	<p>- "(i) Le Bureau des services de contrôle interne présente au Secrétaire général des rapports permettant d'apprécier l'efficacité de l'utilisation et de la gestion des ressources, ainsi que le degré de protection des biens de l'Organisation. Le Secrétaire général veille à ce que tous ces rapports soient communiqués à l'Assemblée générale tels qu'ils lui ont été présentés par le Bureau, accompagnés des observations qu'il juge utiles ;</p> <p>- (ii) Le Bureau présente également au Secrétaire général, qui le transmet tel quel à l'Assemblée générale, accompagné des observations qu'il juge utiles, un rapport d'activité annuel analytique et récapitulatif ;</p> <p>- (iii) Le Comité des commissaires aux comptes et le Corps commun d'inspection reçoivent le texte de tous les rapports finals du Bureau et des observations du Secrétaire général y ayant trait ; ils sont invités à présenter, le cas échéant, leurs propres observations à l'Assemblée générale."*</p> <p>"Le rapport annuel comprend les éléments suivants :</p> <p>(a) Un exposé des problèmes, irrégularités ou carences notables relevés au cours de l'année dans l'administration de programmes ou d'activités ;</p> <p>(b) Un exposé de toutes les recommandations finales faites par le Bureau, au cours de l'année considérée, quant aux mesures correctives à prendre pour remédier aux problèmes, irrégularités ou carences notables qui ont été relevés ;</p> <p>(c) Un exposé de toutes les recommandations que le Secrétaire général n'a pas approuvées et de ses raisons de les rejeter ;</p> <p>(d) Un relevé de toutes les recommandations importantes formulées dans les rapports précédents quant à des mesures correctives qui n'ont pas été complètement appliquées ;</p> <p>(e) Un exposé motivé des modifications importantes apportées à des décisions de gestion au cours de l'année considérée ;</p> <p>(f) Des indications concernant toute décision de gestion importante avec laquelle le Bureau est en désaccord ;</p> <p>(g) Un bref exposé de tout cas où le Bureau s'est vu refuser l'information ou l'aide demandée ;</p> <p>(h) Le cas échéant, le montant de toute économie réalisée ou somme recouvrée grâce aux mesures correctives prises pour donner suite à des recommandations. En outre, le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne fait connaître ses vues sur l'étendue de ses activités et sur la question de savoir s'il dispose de ressources suffisantes pour les mener à bien."**</p> <p>- "Le Comité des commissaires aux comptes et le Corps commun d'inspection reçoivent le texte de tous les rapports finals du Bureau et des observations du Secrétaire général y ayant trait ; ils sont invités à présenter, le cas échéant, leurs propres observations à l'Assemblée générale."**</p>

* Résolution 48/218 B de l'Assemblée générale, 29 juillet 1994.

** Circulaire (ST/SGB/273) du Secrétaire général sur l'OIOS, 7 septembre 1994.

Indépendance opérationnelle

- "Sans qu'il soit apporté de dérogations aux responsabilités du trésorier et des services financiers en matière de contrôle et de vérification des comptes, le Vérificateur intérieur en chef des comptes procède en toute indépendance aux examens et adresse au Directeur général ou aux personnes désignées par lui les rapports qu'il peut estimer nécessaires, ou que le Directeur général ou les personnes désignées par lui peuvent demander expressément, afin que la vérification intérieure des comptes soit effectuée de façon efficace, comme le prévoit l'article 30, paragraphe (d), du Règlement financier."

[Article 13.10 des Règles de gestion financière]

- "Le Chef du Bureau de la vérification intérieure des comptes et de la surveillance organise et dirige un programme global de vérification interne, détermine les opérations et activités à contrôler sur la base des critères d'audit généralement reconnus et veille à ce que le Bureau respecte les normes en vigueur et la déontologie en matière de vérification interne."

- "Les fonctionnaires du Bureau ont libre et plein accès à tous les dossiers, biens, fonctionnaires, opérations et fonctions au sein de l'Organisation en relation avec l'objet du contrôle."

- "Le Bureau est habilité à consulter directement tous les fonctionnaires, notamment à tous les niveaux de la Direction, sur la façon dont ils s'acquittent de leurs responsabilités."

[Circulaire d'information IC/96/69]

- "Le Bureau de l'Inspecteur général doit être en mesure d'attribuer les ressources allouées, d'établir les fréquences des vérifications, de choisir les sujets, de déterminer la portée des travaux et d'appliquer les techniques nécessaires pour atteindre ses objectifs conformément à un plan officiel de travail agréé par le Directeur général."

[Charte du Bureau de l'Inspecteur général]

- "Le Bureau des services de contrôle interne agit de manière autonome, sous l'autorité du Secrétaire général, et, conformément à l'Article 97 de la Charte des Nations Unies, est habilité à prendre toute mesure qu'il juge nécessaire à l'exercice de ses fonctions de contrôle, d'audit interne, d'inspection, d'évaluation et d'investigation, telles qu'elles sont énoncées dans la présente résolution, ainsi qu'à faire connaître les résultats obtenus."*

- "Le Bureau peut agir à la demande du Secrétaire général, mais rien ne lui interdit de le faire de son propre chef, dans le cadre de sa mission."**

- "Lorsqu'il présente les éléments du projet de budget-programme concernant le Bureau à l'Assemblée générale, conformément aux dispositions réglementaires en vigueur, le Secrétaire général doit tenir compte de la nécessité de faire en sorte que le Bureau exerce ses fonctions de manière autonome et dispose des ressources voulues pour accomplir sa tâche avec efficacité. A cette fin, il veille à ce que les ressources nécessaires au bon fonctionnement du Bureau soient inscrites au projet de budget-programme biennal de l'Organisation et y fassent l'objet d'un chapitre distinct, qui corresponde à un programme distinct du Plan à moyen terme."**

- "Eu égard à l'autonomie dont le Bureau doit jouir dans l'exercice de ses fonctions, le Secrétaire général adjoint, moyennant la délégation de pouvoirs voulue et en conformité avec le Statut et le Règlement du personnel ainsi qu'avec le Règlement financier et les Règles de gestion financière de l'Organisation, dispose, en ce qui concerne la gestion du personnel et des ressources du Bureau, de la latitude et des pouvoirs nécessaires pour faire en sorte que celui-ci puisse remplir sa mission."**

- "S'agissant du personnel du Bureau, le Secrétaire général adjoint est investi de pouvoirs de nomination, de promotion et de licenciement analogues à ceux que le Secrétaire général délègue aux responsables de programmes, de fonds ou d'organes subsidiaires dotés d'un statut spécial en la matière. Les contrats des fonctionnaires nommés par le Secrétaire général adjoint ne valent que pour leur emploi auprès du Bureau. Les fonctionnaires engagés à titre régulier par l'Organisation qui seront affectés au Bureau conserveront leur statut et leurs droits acquis en vertu du Statut et du Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies."**

NOTES

1. Rapport du Directeur général sur le processus de réforme (159 EX/5, 13 avril 2000).
2. Ibid, par. 21.
3. Rationalisation des services dépendant du Directeur général (DG/Note/99/3/KM, 15 novembre 1999).
4. Organisation du Cabinet du Directeur général (DG/Note/99/2/KM, 15 novembre 1999).
5. Allocution du Directeur général à la 158e session du Conseil exécutif (158 EX/INF.5, 19 novembre 1999).
6. Rapport du Directeur général sur le processus de réforme. Politique du personnel (159 EX/5 Add., 28 avril 2000, par. 4).
7. Résolution 70 du 15 novembre 1999, Statut et Règlement du personnel.
8. Cette délégation de pouvoirs (qui a été rétablie) était la suivante : pour les postes de directeur et de rang plus élevé, les nominations étaient faites par le Directeur général ; pour les P-4 et les P-5, par le Directeur général adjoint ; pour les P-1, P-2 et P-3, par le Sous-Directeur général pour l'administration et la gestion ; pour les postes du cadre de service et de bureau, par le Directeur de HRM, et pour les postes de ce cadre dans les bureaux hors Siège, par le directeur/chef du bureau.
9. Rapport annuel du Directeur général sur l'emploi par le Secrétariat de consultants et de conseillers extérieurs (159 EX/26).
10. Rapport du Commissaire aux comptes sur les comptes de l'UNESCO pour l'exercice biennal 1996-1997 (155 EX/27, Annexe).
11. Rapport annuel du Directeur général sur l'emploi par le Secrétariat de consultants et de conseillers extérieurs, op. cit.
12. Ibid.
13. Rapport du Directeur général sur le processus de réforme (159 EX/5, par. 41).
14. Répartition géographique du personnel (157 EX/25).
15. Etude comparative des méthodes utilisées pour appliquer le principe de la répartition géographique équitable dans les organismes appliquant le régime commun des Nations Unies (JIU/REP/96/7).
16. Mise en oeuvre de la politique du personnel (157 EX/24).
17. Ibid.

18. Rapport du Directeur général sur le processus de réforme. Politique du personnel (159 EX/5 Add.).
19. Résolution 84 de la Conférence générale en date du 15 novembre 1999, relative aux nouveaux outils de gestion et de contrôle.
20. Circulaire administrative n° 2101 du 28 mars 2000.
21. Allocution du Directeur général à la 158e session du Conseil exécutif (158 EX/INF.5, 19 novembre 1999).
22. Rapport du Directeur général sur le processus de réforme (159 EX/5, 13 avril 2000, par. 26).
23. Etude approfondie sur la décentralisation (136 EX/SP/RAP/1, 12 avril 1991).
24. Décentralisation des organismes du système des Nations Unies (JIU/REP/92/6) ; UNESCO-Improvements in Management Practices (GAO/NSIAD-93-159) and UNESCO-Status of Improvements in Management, Personnel, Financial, and Budgeting Practices (GAO/NSIAD-92-172).
25. Résolution 83 adoptée par la Conférence générale le 15 novembre 1999 et intitulée "Projet de principes directeurs pour une mise en oeuvre rationnelle de la décentralisation".
26. Rapport du Directeur général sur le Projet de principes directeurs pour une mise en oeuvre rationnelle de la décentralisation (155 EX/19, 17 septembre 1998).
27. Rapport du Directeur général sur le processus de réforme (159 EX/5, par. 68).
28. Renforcement de la représentation locale du système des Nations Unies (JIU/REP/97/1) (154 EX/36, mars 1998), Recommandation 1.
29. Proposition relative aux critères d'évaluation des bureaux hors Siège (159 EX/17, 13 avril 2000).
30. Résolution 30 C/83 - Projet de principes directeurs pour une mise en oeuvre rationnelle de la décentralisation, adoptée par la Conférence générale le 15 novembre 1999.
31. Renforcement de la représentation locale du système des Nations Unies, op. cit.
32. Décision 154 EX/7.9.2 du Conseil exécutif.
33. Rapport financier et états financiers vérifiés de l'UNESCO pour l'exercice financier clos le 31 décembre 1997 et rapport du Commissaire aux comptes (155 EX/27 Add., Annexe I, par. 5).
34. Résolution 30 C/84 - Nouveaux outils de gestion et de contrôle.
35. Rapport du Directeur général sur le processus de réforme, op. cit., par. 25 et 50.

36. "Une plus grande cohérence pour un contrôle renforcé dans le système des Nations Unies" (JIU/REP/98/2).
37. Ibid., par. 44.
38. "Procédures appliquées par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle" (JIU/REP/93/5, par. 153-164), et "Une plus grande cohérence pour un contrôle renforcé dans le système des Nations Unies" (JIU/REP/98/2, par. 47-53).
39. Rapport du Directeur général sur le processus de réforme (159 EX/5, par. 62) et Rapport du Directeur général sur le processus de réforme - Le contrôle interne (159 EX/INF.7, par. 24).
40. "Une plus grande cohérence pour un contrôle renforcé dans le système des Nations Unies", op. cit.