

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

Établi par

*Enrique Roman-Morey
Mohamed Mounir Zahran*

Corps commun d'inspection

Genève 2011



Nations Unies

JIU/REP/2011/8
Original anglais

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

Établi par

*Enrique Roman-Morey
Mohamed Mounir Zahran*

Corps commun d'inspection



Nations Unies, Genève 2011

RÉSUMÉ

Examen de la gestion et de l'administration à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)

JIU/REP/2011/8

Contexte

Le présent « Examen de la gestion et de l'administration à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) » fait partie de la série d'examens des organisations participantes effectués par le Corps commun d'inspection (CCI). Il fait suite au premier rapport du CCI sur l'Organisation publié en 2000, dont presque toutes les recommandations ont été appliquées par l'UNESCO.

Le présent examen a pour objet d'identifier et d'évaluer les domaines dans lesquels des améliorations s'imposent en matière de gestion et d'administration de l'Organisation. Il a été mené dans un contexte de gestion caractérisé par des changements rapides induits par l'élection en 2009 d'un nouveau Directeur général, l'Évaluation externe indépendante (EEI) de 2010 et les décisions de suivi prises par la Conférence générale en 2011.

Le présent rapport a été établi par l'Inspecteur Roman Morey. Toutefois, ce dernier ayant démissionné en octobre 2011 comme suite à sa nomination au poste de représentant permanent du Pérou auprès de l'Organisation des Nations Unies, l'Inspecteur Zahran a accepté de faire office de coauteur du rapport et de le présenter à l'UNESCO.

Au cours des deux années qui viennent de s'écouler, de nombreuses initiatives ont été prises en matière de gestion par la Directrice générale actuelle et ses principaux collaborateurs pour réformer l'UNESCO et accroître son efficacité organisationnelle. Les Inspecteurs se félicitent de la logique qui sous-tend ces initiatives et de leur orientation stratégique. Ces efforts ont été faits dans un contexte difficile et exigent un engagement à long terme en vue de leur mise en œuvre effective. Le présent rapport analyse la performance de l'UNESCO au regard de paramètres de modélisation de la gestion du changement tels que la vision, le leadership, le plan d'action et la communication.

On trouvera également dans le présent rapport un nouvel état des lieux concernant la manière dont la réforme est perçue et les résultats déjà obtenus, ainsi que quelques pistes de réflexion pour l'avenir.

Les Inspecteurs formulent deux recommandations à l'intention des organes directeurs de l'UNESCO et six autres à l'intention de la Directrice générale en sa qualité de chef de secrétariat de l'Organisation.

Principales constatations et conclusions

L'UNESCO a bien progressé dans un certain nombre de domaines : adoption rapide des normes IPSAS, élaboration d'un cadre global de contrôle et attention portée à la gestion des risques. Le développement de la gestion axée sur les résultats (GAR) figure parmi les premières priorités depuis plus d'une décennie. Les Inspecteurs saluent cette volonté résolue d'obtenir des résultats mais encouragent néanmoins le Secrétariat à ne pas relâcher ses efforts dans des domaines tels que l'amélioration du système de gestion de l'information, le perfectionnement des objectifs et indicateurs de résultats et les sessions de formation spécialisée.

(ii)

Davantage de progrès s'imposent dans le domaine de la gestion des ressources humaines. Le cadre directeur dans ce domaine a certes été renforcé mais il reste à faire en sorte qu'il soit appliqué de manière cohérente. Des aspects tels que la gestion des carrières, la responsabilisation des cadres et la relation avec les cadres supérieurs nécessitent toujours une certaine attention. Cette situation doit être réglée pour éviter des frustrations dont l'efficacité de l'Organisation pourrait pâtir.

Les Inspecteurs estiment, tout comme l'EEI et bon nombre de parties prenantes internes et externes, que les arrangements qui régissent la gouvernance de l'institution empêchent celle-ci de fonctionner efficacement et doivent donc être améliorés. Partant des recommandations de l'EEI, les Inspecteurs encouragent les États membres et le Secrétariat de l'UNESCO à continuer de se pencher sur ce cadre de gouvernance, de rationaliser les arrangements qui le régissent et d'améliorer la dynamique de la gouvernance entre les organes de l'UNESCO, et ce à titre prioritaire car il s'agit d'un élément vital pour le fonctionnement efficace de l'Organisation.

Le présent examen a confirmé que l'UNESCO fait face à de nombreuses difficultés et qu'elle fait de sérieux efforts pour les surmonter : rationalisation des arrangements de gouvernance ; nécessité urgente d'établir un positionnement plus stratégique et une hiérarchisation correspondante des programmes et activités ; changement de la culture d'organisation ; restructuration du réseau de bureaux hors Siège ; et remplacement et adaptation des effectifs compte tenu des prévisions de départ à la retraite. Des liens réciproques unissent bon nombre de ces éléments. Les Inspecteurs appellent l'attention sur le fait que la chronologie du changement et l'adhésion et l'engagement complet de toutes les parties prenantes constituent les ingrédients essentiels de la réussite. Le débat en cours sur l'orientation principale de l'UNESCO (et la hiérarchisation correspondante de ses activités de programme) revêt une importance capitale de par ses répercussions sur de nombreux autres plans. Il faut donc s'attaquer à ce problème à titre prioritaire.

La mise en œuvre concrète des réformes nécessitera un engagement continu non seulement de l'exécutif mais aussi de toutes les autres composantes de l'Organisation. L'UNESCO devrait redoubler d'efforts en vue d'associer toutes les composantes de l'institution à la recherche du succès du processus de réforme. Les Inspecteurs recommandent d'élargir la composition du comité chargé de guider le processus de gestion du changement et de confier la direction de ce processus à un fonctionnaire de haut rang nommé à plein temps à ce poste, afin d'assurer l'entière coordination et la progression de la gestion du changement, conformément au mandat et aux attributions de l'Équipe de direction. La communication sur la réforme semble également être un domaine essentiel à approfondir, en s'adressant à toutes les parties prenantes partout et à tous les niveaux.

C'est maintenant qu'il faut investir plus, et non moins, dans les efforts de réforme. Les perspectives d'augmentation du budget de l'Organisation sont certes très faibles dans l'immédiat, compte tenu de la situation financière mondiale, de la décision récente d'un État membre de ne pas verser sa contribution financière et des tendances générales actuelles, mais les Inspecteurs recommandent à l'UNESCO de constituer un fonds d'affectation spéciale consacré à la réforme, sur la base d'une initiative de réforme stratégique assortie d'indicateurs de référence et de résultats clairs.

TABLE DES MATIÈRES

	Page	
RÉSUMÉ	i	
SIGLES ET ACRONYMES	iv	
		Paragraphe
I. INTRODUCTION	5	1-3
A. Objectifs et portée.....	6	4
B. Méthodologie.....	6	5-8
II. GOUVERNANCE	8	9-14
III. GESTION	11	15-75
A. Direction exécutive.....	11	15-22
B. Processus de gestion du changement.....	13	23-38
C. Comités de direction.....	18	39-42
D. Autres questions de gestion.....	20	43-75
IV. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	31	76-118
A. Effectifs de l'UNESCO.....	33	81-95
B. Gestion des carrières.....	38	96-101
C. Mobilité.....	40	102-107
D. Gestion de la performance.....	42	108-114
E. Formation.....	43	115-118
V. PLANIFICATION ET BUDGÉTISATION	46	119-143
A. Orientation stratégique, planification et gestion axée sur les résultats.....	46	119-133
B. Investir dans la réforme.....	50	134-143
VI. CONTRÔLE	55	144-154
A. Service d'évaluation et d'audit.....	55	145-151
B. Comité consultatif de surveillance (OAC).....	57	152
C. Corps commun d'inspection.....	57	153
D. Diffusion des recommandations des organes de contrôle.....	58	154
ANNEXE I : Enquête en ligne du CCI	59	
ANNEXE II : Organigramme de l'UNESCO (2012-2013)	60	
ANNEXE III : Vue d'ensemble des mesures à prendre par les organisations participantes pour donner suite aux recommandations du CCI	63	

SIGLES ET ACRONYMES

ADG	Sous-Directeur général
ADG/ADM	Sous-Directeur général à l'administration
ADG/AFR	Sous-Directeur général pour l'Afrique
ADG/BSP	Sous-Directeur général pour la planification stratégique
ADG/ERI	Sous-Directeur général pour les relations extérieures et l'information du public
ADM	Secteur de l'administration
ASPAC	Groupe de l'Asie et du Pacifique
BFC	Bureau de coordination des unités hors Siège
BSP	Bureau de la planification stratégique
CCI	Corps commun d'inspection
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
CE	Conseil exécutif
CNZ	Croissance nominale zéro
CRZ	Croissance réelle zéro
CSC	Comité des services internes
DDG	Directeur général adjoint
DG	Directrice générale
DIR/ODG	Directeur du Cabinet de la Directrice générale
EDL	Engagement de durée limitée
EEI	Évaluation externe indépendante
EMC	Comité exécutif de gestion
ERI	Secteur des relations extérieures et de l'information du public
ERP	Système de planification des ressources
FABS	Système financier et budgétaire
GRULAC	Groupe de l'Amérique latine et des Caraïbes
IOS	Service d'évaluation et d'audit
IPSAS	Normes comptables internationales pour le secteur public
OAC	Comité consultatif de surveillance
ONG	Organisation non gouvernementale
PMC	Comité de gestion du programme
PRX	Commission des questions générales, du soutien du programme et des relations extérieures
RBM	Gestion axée sur les résultats
RMC	Comité de gestion des risques
SISTER	Système d'information sur les stratégies, les tâches et l'évaluation des résultats
SMT	Équipe de direction
SSA	Accord spécial de service
STEPS	Système destiné à améliorer les services du personnel
TI	Technologies de l'information
TIC	Technologies de l'information et de la communication
XB	Extrabudgétaire

I. INTRODUCTION

1. Dans le cadre de son programme de travail pour 2009, le Corps commun d'inspection (CCI) a procédé à un examen de la gestion et de l'administration de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)¹. Le présent rapport fait partie de la série d'examens des organisations participantes effectués ces dernières années. Ayant été informés de l'existence d'une évaluation externe indépendante décidée par la Conférence générale en 2009² et afin de ne pas faire double emploi, les Inspecteurs ont repoussé leur propre examen jusqu'après la publication du rapport sur ladite évaluation. Le rapport présenté à la 185^e session du Conseil exécutif³ (octobre 2010) n'examinait certes pas le fonctionnement ou la gestion interne de l'Organisation mais il a été pris en considération pour la finalisation du présent examen⁴. Conformément au vœu de l'UNESCO, le présent rapport doit être considéré comme complémentaire à l'évaluation externe et ne couvre donc pas tout l'éventail des questions normalement abordées dans ce type d'examen.

2. Le préambule de l'Acte constitutif de l'UNESCO assigne comme but à celle-ci « d'atteindre graduellement, par la coopération des nations du monde dans les domaines de l'éducation, de la science et de la culture, les buts de paix internationale et de prospérité commune de l'humanité ». La Stratégie à moyen terme pour 2008-2013 définit ses principales fonctions comme suit⁵ : (a) un laboratoire d'idées ; (b) un organisme normatif ; (c) un centre d'échange d'information ; (d) un organisme de développement des capacités dans les États membres dans les domaines de l'UNESCO ; (e) un catalyseur de la coopération internationale. L'UNESCO combine donc son rôle en matière de coopération intellectuelle internationale dans les domaines de l'éducation, de la science et de la culture avec des activités d'aide aux projets et programmes de développement des pays. Le budget ordinaire de l'UNESCO pour 2010-2011 avoisinait les 650 millions de dollars des États-Unis, auxquels il faut ajouter un montant à peu près similaire de contributions volontaires. Pour s'acquitter de ses mandats, l'UNESCO s'appuie sur son Secrétariat, qui comprend son Siège à Paris et sa présence hors Siège dans le reste du monde (bureaux hors Siège et diverses catégories d'instituts), complétés par un vaste réseau d'entités telles que les commissions nationales, les clubs et les chaires UNESCO et les organisations non gouvernementales (ONG).

3. La Directrice générale actuelle de l'UNESCO a pris ses fonctions en novembre 2009, avec un programme ambigu de revitalisation de l'UNESCO qui a soulevé de grands espoirs parmi toutes les parties prenantes de l'Organisation : États membres, membres du personnel, partenaires extérieurs, etc. Un certain nombre d'initiatives visant à améliorer la gouvernance, la direction exécutive et les pratiques de gestion ont été engagées. Ces initiatives ont coïncidé avec les premières mesures visant à donner suite aux recommandations issues de l'évaluation externe indépendante. Le présent examen par le CCI est donc intervenu dans un contexte de transition et d'évolution rapide de l'environnement gestionnaire. Les Inspecteurs ont suivi de près ces processus afin d'éviter que leurs recommandations ne soient obsolètes ou dépassées. On trouvera dans le présent rapport une évaluation des initiatives de

¹ Le CCI a publié un premier rapport sur l'UNESCO sous la cote JIU/REP/2000/4.

² UNESCO, résolution 35 C/102 de la Conférence générale.

³ 185 EX/18 et IOS/EVS/PI/107, « Évaluation externe indépendante de l'UNESCO, Rapport final ».

⁴ Sur les six domaines prioritaires, deux intéressaient plus particulièrement l'examen du CCI : (a) la répartition des compétences entre les organes directeurs et le Secrétariat et (b) la cohérence intersectorielle au sein du Secrétariat.

⁵ Stratégie à moyen terme de l'UNESCO, 34 C/4.

gestion du changement, de leurs effets effectifs ou potentiels et de la manière dont ces effets sont perçus au sein de l'Organisation.

A. OBJECTIFS ET PORTEE

4. Le présent examen fait suite aux recommandations formulées en 2000 et recense les difficultés qui subsistent dans les domaines suivants : gouvernance, direction exécutive, organigramme et décentralisation, administration, planification et budgétisation stratégiques, gestion des ressources humaines et contrôle⁶. Il a en outre pour objectif de mettre en évidence les bonnes pratiques et de les partager avec les organisations du système des Nations Unies.

B. METHODOLOGIE

5. Conformément aux normes et directives internes du CCI, la méthode appliquée comportait les éléments suivants :

- une étude et une analyse de contenu approfondie des documents délibératifs de la Conférence générale et du Conseil exécutif, ainsi que de la documentation interne du Secrétariat ;
- des entretiens avec la Directrice générale, le Directeur général adjoint sortant et son successeur, les responsables des principales fonctions de gestion de l'UNESCO au Siège de Paris et les chefs de plusieurs secteurs fonctionnels du Secrétariat ;
- des entretiens avec les ambassadeurs/chefs de diverses délégations d'États membres, dont certains membres du Conseil exécutif ; des discussions avec la Présidente du Conseil exécutif et la Présidente du Groupe de travail ad hoc sur le rapport de l'évaluation externe indépendante ;
- des restrictions financières ont obligé à limiter la couverture des entités hors Siège. Des visites de terrain ont néanmoins été effectuées au Bureau de La Havane, au Bureau régional pour la culture pour l'Amérique latine et les Caraïbes et au Bureau de Santiago du Chili, ainsi qu'au Bureau régional pour l'éducation dans la même région, afin de recueillir les vues des responsables et autres membres du personnel en poste hors Siège et rencontrer les autorités compétentes des pays hôtes. Des questionnaires ciblés ont été adressés aux chefs des bureaux hors Siège et des entretiens ont été organisés avec les responsables de certaines entités (Bureau de liaison à Addis-Abeba et Bureaux de Dakar et de Beyrouth, par exemple) ;
- collecte et regroupement des données fournies par le Secrétariat de l'UNESCO concernant en particulier les chiffres du budget et des finances et ceux des ressources humaines ;
- tout en respectant pleinement le principe de confidentialité, l'UNESCO a communiqué les résultats globaux de l'enquête interne menée auprès de

⁶ Les constatations et recommandations formulées par les Inspecteurs en 2000 sont reprises dans le corps du texte lorsque cela est jugé pertinent. En 2000, le Directeur général de l'UNESCO a approuvé les recommandations du CCI, moyennant les observations et réserves spécifiques indiquées dans le document 160 EX/41.

son personnel à l'échelle mondiale (2010). Par ailleurs, les Inspecteurs ont procédé à une enquête en ligne auprès du personnel pour recueillir les opinions des employés de l'UNESCO sur les réformes et les changements en matière de gestion. Au total, 1 272 personnes ont participé à cette enquête en ligne, dont près de 20 % étaient des agents recrutés pour de courtes durées ou n'ayant pas le statut de membre du personnel. Cette enquête s'est déroulée après l'introduction d'un certain nombre de changements par le Secrétariat de l'Organisation. On trouvera des détails à ce sujet dans l'annexe I.

6. Conformément au statut du CCI, le présent rapport a été finalisé après consultation entre les Inspecteurs, afin que les conclusions et les recommandations qui y figurent reflètent le jugement collectif du Corps commun d'inspection. Le Secrétariat de l'UNESCO a fait un certain nombre d'observations de fait et de fond sur le projet de rapport qui ont été prises en compte dans la version définitive de celui-ci.

7. Pour faciliter la lecture du présent rapport ainsi que l'application et le suivi des recommandations, un tableau indique, dans l'annexe III, les recommandations qui appellent une décision des organes directeurs de l'UNESCO et celles qui s'adressent à la Directrice générale.

8. Les Inspecteurs tiennent à remercier tous ceux qui les ont aidés à établir le présent rapport, en particulier tous ceux qui ont participé aux entretiens et les ont aimablement fait bénéficier de leurs connaissances et de leurs compétences techniques.

II. GOUVERNANCE

9. Les textes fondamentaux de l'UNESCO définissent le rôle et les responsabilités de la Conférence générale, du Conseil exécutif et du Secrétariat. Les arrangements qui régissent la gouvernance de l'Organisation sont communément appelés « relations entre les trois organes de l'UNESCO ». L'Acte constitutif de l'UNESCO a été soigneusement conçu pour servir les buts de l'Organisation et repose sur le principe « un pays, un vote ». Toutefois, avec le temps, l'accumulation d'exigences et d'ajouts contradictoires a fini par peser sur la structure de gouvernance et par créer, de fait, une structure de gouvernance duelle avec des doubles emplois, des chevauchements et une stratification excessive des processus. La Conférence générale, le Conseil exécutif et le Secrétariat ont consacré au fil des ans bien des débats, des réflexions et des rapports sur les questions de gouvernance. L'analyse de l'abondante documentation des organes délibérants met en évidence des difficultés sur ce plan, et un certain nombre de solutions concrètes ont été trouvées. Toutefois, la mise en œuvre des améliorations préconisées se limitait trop souvent à une simplification des arrangements de gouvernance existants sans que l'on s'attelle aux changements réels nécessaires⁷.

10. En 2010, l'évaluation externe indépendante a consacré de nombreuses observations aux questions de gouvernance et fait remarquer que le cadre de gouvernance manque d'efficacité. Cette évaluation souligne les risques de doubles emplois, de déconnexion et de flou dans le partage des responsabilités entre les trois organes de l'UNESCO. Les Inspecteurs appuient l'appel à la réforme lancé dans cette évaluation et reconnaissent que des efforts sont faits pour régler ce problème. Ils se contenteront donc de formuler des observations dans la présente section du rapport. Partant de l'évaluation externe indépendante et de ses mécanismes de suivi, l'UNESCO en est aujourd'hui au stade où elle doit prendre des mesures décisives pour renforcer et améliorer la cohérence de ses arrangements en matière de gouvernance, comme l'ont constaté tant les membres du Groupe de travail chargé d'examiner le rapport d'évaluation externe⁸ que ses propres hauts fonctionnaires⁹. La réforme des arrangements en matière de gouvernance est un processus sensible dans toutes les organisations multilatérales. Rien ne peut être fait en la matière sans un soutien résolu des États membres. Durant les travaux du Groupe de travail susmentionné, les États membres semblaient disposés à discuter de la pertinence des arrangements institutionnels actuels. Certaines propositions représentent des avancées positives dans la voie du changement et de l'amélioration : on peut citer par exemple la réunion commune, à titre expérimental, de la Commission administrative (ADM) et de la Commission des questions générales, du soutien du programme et des relations extérieures (PRX) de la Conférence générale et la suspension, toujours à titre expérimental, du Groupe d'experts des questions financières et administratives du Conseil exécutif.

⁷ Voir, par exemple : 167 EX/13 (2003), 180 EX/INF.3, résolution 29 C/87, résolution 33 C/92, 35 C/43.

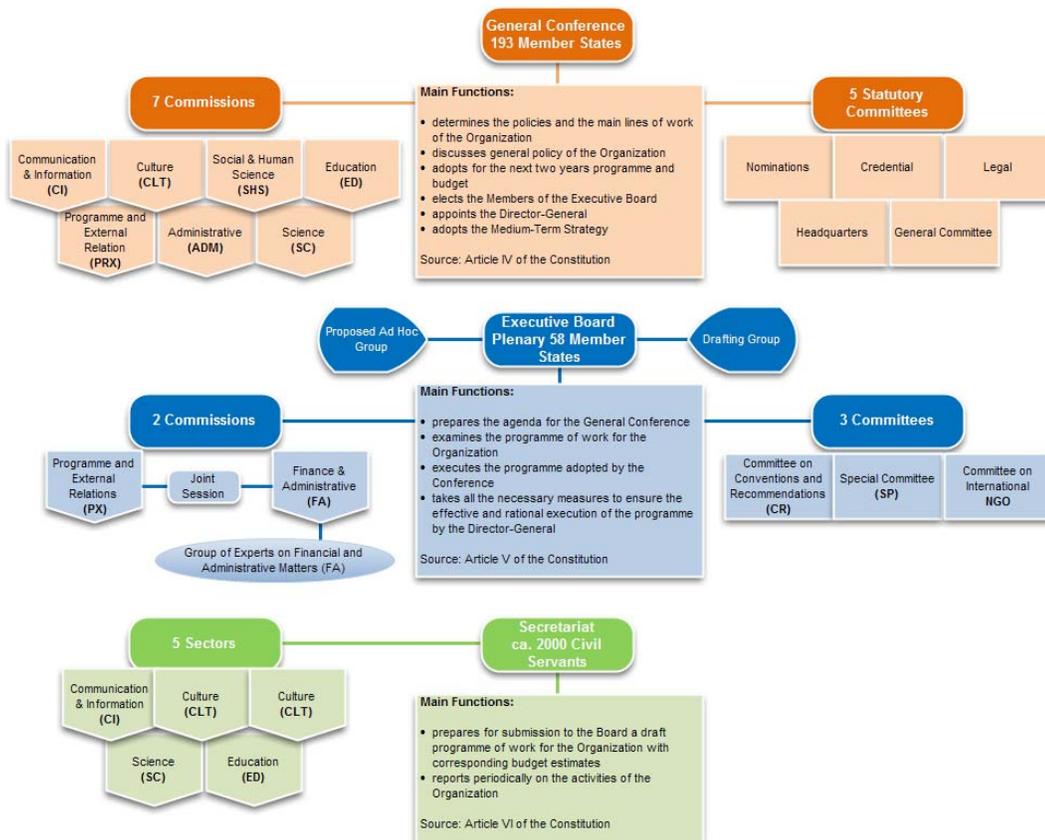
⁸ Voir 186 EX/17 : notamment en (a) renforçant le rôle stratégique de la Conférence générale dans la formulation des politiques et la définition des priorités, (b) en renforçant la surveillance du rôle du Conseil exécutif dans la mise en œuvre des programmes de l'UNESCO, y compris le suivi des recommandations de toutes les évaluations, en améliorant la qualité et la pertinence des décisions et en alimentant les délibérations de la Conférence générale et du Conseil exécutif en informations de fond reposant sur des faits avérés.

⁹ La complexité de l'architecture de gouvernance et les rôles respectifs des organes délibérants ont été également examinés au cours de la retraite de l'Équipe de direction (SMT) en 2011.

11. De l'avis des Inspecteurs, il faut peut-être davantage de changements pour parvenir à une gouvernance plus efficace. Les États membres de l'UNESCO devraient donc continuer d'entretenir l'élan actuel et ne pas relâcher leurs efforts visant à rationaliser les arrangements en matière de gouvernance. Plusieurs solutions possibles peuvent être envisagées qui ont toutes des dimensions politiques et financières. Il convient d'accorder une attention particulière aux arrangements actuels et à leur périodicité. À titre d'exemple, afin de réduire le volume et la durée des travaux de ses sessions, la Conférence générale pourrait adopter un ordre du jour en vertu duquel elle concentrerait ses travaux alternativement sur les débats stratégiques (en prélude à chaque nouveau cycle de programmation) et sur les questions administratives et budgétaires. Il conviendrait aussi d'envisager la tenue d'une seule session du Conseil exécutif par an, précédée d'une session du groupe ad hoc qu'il est proposé de créer pour préparer les travaux sur les questions de fond.

12. La complexité de la gouvernance découle de l'Acte constitutif de l'Organisation et d'autres textes juridiques. Comme le montre bien la Figure 1 ci-dessous, cette lourde machine institutionnelle crée des conditions propices aux doubles emplois, aux méthodes de travail inefficaces et au cloisonnement des processus.

Figure 1 : Cadre de gouvernance de l'UNESCO (disponible en anglais seulement)



13. S'agissant de la dynamique de la gouvernance, les Inspecteurs se félicitent de la proposition tendant à mettre sur pied un mécanisme conjoint réunissant les États membres et le Secrétariat de l'UNESCO afin d'examiner les interactions entre les organes directeurs et le Secrétariat ainsi que la relation de travail entre les deux¹⁰. Plusieurs propositions issues du suivi de l'évaluation externe indépendante visent à développer la communication entre le Secrétariat et les États membres. Il s'agit là d'une évolution positive, en ce sens que l'examen de la gouvernance à l'UNESCO devrait être une œuvre commune et est, en tout état de cause, un préalable à la concrétisation des efforts de réforme.

14. Une amélioration s'impose dans la situation actuelle. Les participants aux entretiens ont insisté sur la nécessité d'instaurer davantage de communication entre les États membres et le Secrétariat de l'UNESCO. Les efforts de communication devraient être concentrés sur une meilleure compréhension des contraintes et objectifs des uns et des autres. D'une part, le Secrétariat de l'UNESCO recherche davantage d'orientation stratégique auprès des États membres mais, d'autre part, estime que certaines de leurs demandes relèvent de la microgestion. Les représentants des États membres demandent une meilleure information afin d'améliorer le processus de prise des décisions. Ils ont fait part aux Inspecteurs de leurs préoccupations quant à l'apparente absence de communication et de transparence à divers niveaux tant au sein de l'UNESCO qu'entre celle-ci et les États membres. Les Inspecteurs croient comprendre que la nouvelle initiative de la Directrice générale tendant à organiser des réunions d'information plus fréquentes a été bien accueillie par les délégations permanentes.

¹⁰ 186 EX/17.

III. GESTION

A. DIRECTION EXECUTIVE

15. L'évaluation externe indépendante de 2010 a été conceptualisée en tant qu'opération « stratégique et prospective » de repositionnement de l'UNESCO face à ses besoins et défis futurs. Les efforts faits par l'UNESCO se sont construits autour du suivi des conclusions et recommandations de cette évaluation en vue d'améliorer la gouvernance et l'efficacité de l'Organisation par un processus de gestion du changement. Les opérations similaires engagées par d'autres organismes des Nations Unies montrent que cela peut avoir des répercussions à long terme.

16. Les recommandations de l'évaluation externe indépendante étaient de grande portée. Les États membres et le Secrétariat de l'UNESCO ont ensuite engagé toute une série d'opérations de suivi. Dans la première phase, allant de décembre 2010 à mai 2011, le Secrétariat de l'UNESCO et le Groupe de travail sur ladite évaluation ont travaillé en parallèle à la formulation de propositions conformes aux recommandations de l'évaluation. Chacune des deux parties a présenté un rapport distinct, les deux rapports étant ensuite regroupés en un seul document qui a été présenté au Conseil exécutif à sa session de mai 2011. Ces rapports énonçaient un certain nombre de propositions. Celles du Groupe de travail incluaient des recommandations fondées sur une action concertée, dont la plupart ont été approuvées par le Conseil exécutif en mai 2011 et par la Conférence générale en novembre de la même année. La majorité des préoccupations des États membres ont été reprises dans le rapport présenté à ces derniers par la Directrice générale.

17. **Les Inspecteurs souscrivent au point de vue de nombreux participants aux entretiens selon lequel la création du Groupe de travail sur l'évaluation externe a constitué un fait nouveau positif qui a permis de disposer d'une enceinte pour aborder ouvertement certains des enjeux essentiels. Toutefois, le processus de suivi de l'évaluation doit être plus efficacement coordonné à l'avenir et assurer une plus grande interaction entre les États membres et les responsables de l'UNESCO.** Comme l'a déclaré la Directrice générale, « la réforme de l'Organisation est une responsabilité que se partagent les organes directeurs et le Secrétariat et sera un processus à long terme nécessitant un ensemble de mesures durables et coordonnées »¹¹. Le Directeur général adjoint a assuré la liaison entre le Secrétariat de l'UNESCO et le Groupe de travail. Des fonctionnaires du Secrétariat ont certes participé à titre d'observateur à certaines des réunions du Groupe de travail en 2011 mais la communication n'a apparemment pas atteint le niveau escompté, puisque les représentants de certains États membres ont avoué avec franchise aux Inspecteurs que le contenu du rapport du Secrétariat (présenté au Conseil exécutif à sa session de mai 2011) avait été pour eux « une surprise totale ». Les Inspecteurs estiment que la Directrice générale et le Conseil exécutif devraient instaurer des processus de coopération et de partage de l'information pour le suivi de l'évaluation externe. À cet égard, au cours des séances du Conseil exécutif de la fin de 2011, des mesures de suivi formulées par le Groupe de travail et la Directrice générale et assorties d'interventions précises et d'un calendrier d'application ont été examinées de manière détaillée en prélude à leur approbation par la Conférence générale.

18. Depuis la publication du rapport du CCI de 2000, l'UNESCO a connu un programme continu de réformes de sa gestion visant à « repenser les priorités de

¹¹ 186 EX/17 Partie II.

l'UNESCO et recentrer son action, simplifier ses structures et ses procédures de gestion, remotiver son personnel et rationaliser sa politique de décentralisation »¹². Au cours de la décennie écoulée, des rapports harmonisés sur la réforme de l'UNESCO, portant par exemple sur les politiques de personnel et les processus de décentralisation, ont été présentés aux organes directeurs. Des progrès ont certes été enregistrés mais aussi bien l'EEl que le CCI ont pu constater que ces progrès étaient limités et incomplets dans un certain nombre de domaines. L'EEl a mis en exergue en tant que difficulté subsistant dans ces domaines la nécessité qu'il y ait « une UNESCO » fonctionnant de manière moins cloisonnée et en partenariat avec d'autres organisations.

19. Depuis juillet 2010, sous la conduite de la Directrice générale actuelle et d'une nouvelle équipe de direction, des réformes de la gestion et une restructuration de l'Organisation ont été annoncées aussi bien pour le Siège que sur le terrain. De nombreuses difficultés sont à prévoir : simplification des arrangements en matière de gouvernance et définition urgente d'un positionnement stratégique et des programmes et activités correspondants, telle est la priorité. La nécessaire modification de la culture d'organisation, la restructuration du réseau hors Siège et le remplacement et l'adaptation des effectifs en fonction des prévisions de départ à la retraite constituent des exemples de tâches qui s'imposent.

20. Des liens réciproques unissent bon nombre de ces initiatives. Les Inspecteurs appellent l'attention sur le fait que la chronologie du changement est un facteur essentiel de réussite. Le débat sur l'orientation principale future de l'UNESCO (et la hiérarchisation correspondante de ses activités de programme) est le plus stratégique parce qu'il aura des répercussions sur de nombreux autres plans. Il faut donc s'y attaquer à titre prioritaire.

21. En mai 2011, dans ses observations de présentation du Projet de programme et de budget pour 2012-2013, la Directrice générale a reconnu que l'effet net des changements et améliorations déjà effectuées demeure à déterminer mais elle a ajouté qu'elle était convaincue que le « message du renouveau et du changement diffusé au sein de l'Organisation est en direction de ses partenaires » était correct¹³. Les représentants des États membres ont souscrit au cours du débat au point de vue des Inspecteurs selon lequel les signaux adressés par la nouvelle administration étaient positifs mais que la mise en œuvre devait être plus visible. « L'élan nécessaire à la réformer et au changement est là mais le créneau de la réforme n'est pas extensible. » L'UNESCO s'engage donc dans une phase de transition critique.

22. Il ressort de l'enquête du CCI que de nombreux employés de l'UNESCO étaient sceptiques quant aux avantages de la réforme. Il ressort des entretiens et des opinions recueillies dans le cadre de l'enquête que les avis seraient plutôt partagés en ce qui concerne l'évaluation des initiatives de réforme. Les directeurs ont certes une opinion plus positive mais près de la moitié d'entre eux doute des effets bénéfiques de la réforme. L'on relèvera également qu'un tiers des personnes interrogées n'exprime aucun avis, ce qui peut signifier qu'elles ne voient pas clairement quels sont les résultats des réformes, ou bien qu'il y a un sentiment général que la réforme n'a pas encore fait ses preuves.

¹² 159 EX/5.

¹³ 36 C/5, Projets de résolution 2012-2013, Volume 1.

Tableau 1 : Vues des employés de l'UNESCO sur le processus de réforme et le changement dans la gestion (en pourcentage)

Q. Le processus de réforme engagé depuis l'arrivée de la nouvelle équipe de direction a été bénéfique pour l'UNESCO.					
	Complètement d'accord	D'accord	Pas d'accord	Pas du tout d'accord	Ne sait pas
Ensemble des employés	5,2	30,2	22,8	6,6	35,2
Directeurs et rangs supérieurs	14,3	40,5	31	4,8	9,5
Fonctionnaires internationaux	6,1	30,8	27	7,9	28,3
Personnel du Siège	6,1	25,8	29,8	9,7	28,7
Personnel hors Siège*	4,2	35,1	15	3,2	42,5
Q. Les changements de gestion actuels contribuent à améliorer l'efficacité interne à l'UNESCO.					
	Complètement d'accord	D'accord	Pas d'accord	Pas du tout d'accord	Ne sait pas
Ensemble des employés	4,6	32,9	25,9	6,8	29,8
Directeurs et rangs supérieurs	11,9	40,5	33,3	4,8	9,5
Fonctionnaires internationaux	4,3	30,1	29,7	9,4	26,5
Personnel du Siège	4,4	28,7	32,6	9,9	24,5
Personnel hors Siège*	4,9	37,6	18,4	3,4	35,7

Source : Enquête CCI. *Comprend tout le personnel en poste ailleurs qu'au Siège de Paris.

B. PROCESSUS DE GESTION DU CHANGEMENT

23. L'analyse du processus de gestion du changement à l'UNESCO, sur la base des critères communément utilisés à cet effet¹⁴, aboutit à un bilan mitigé.

Nécessité du changement

24. La nécessité du changement est bien reconnue et admise par les États membres et les hauts responsables de l'UNESCO, confirmant ainsi les constatations de l'EEI. Certains participants aux entretiens ont même estimé que « la survie à long terme [de l'Organisation] était en jeu ». Les États membres sont apparemment conscients de la nécessité de repositionner l'UNESCO et est de modifier plusieurs aspects de son fonctionnement.

Vision du changement

25. La vision du changement de la Directrice générale est un moteur essentiel de tout changement réel à l'UNESCO. L'EEI a montré les difficultés inhérentes à la constitution d'une vision de l'UNESCO du futur, en particulier la difficulté de définir les « avantages comparatifs » de l'Organisation. La vision du changement est directement liée à une meilleure définition de l'orientation principale et des priorités de l'UNESCO, tâche à moyen terme qui nécessite à la fois un bilan de la situation actuelle et de ses réalisations et l'identification des domaines dans lesquels l'UNESCO peut avoir un effet bénéfique concret pour ses États membres.

¹⁴ La gestion du changement est définie comme étant une approche structurée visant à aider les individus, les groupes et les organisations à passer de leur état actuel à un état futur souhaité. Les Inspecteurs se réfèrent ici au modèle d'Oxford Change (<http://www.oxfordchange.com/welcome>).

26. Il y a généralement accord sur les principales directions, à savoir : plus grande concentration sur les points forts de l'Organisation ; partenariats avec d'autres organisations/entités du système des Nations Unies ; et rapprocher l'Organisation du terrain et des besoins des États membres. Ces derniers jouent un rôle capital dans la réalisation de ces objectifs en fournissant les orientations stratégiques par l'entremise des organes directeurs, notamment de la Conférence générale.

27. Depuis sa nomination, la Directrice générale actuelle a prononcé de fortes paroles concernant sa vision de la réforme de l'Organisation et de son fonctionnement sous l'angle de la gestion, pour concentrer son action sur « la rationalisation et la plus grande réactivité des structures ». L'accent qu'elle met sur la nécessité d'être « moins coûteux et bureaucratique et de faire plus avec moins, d'assurer une entière transparence, d'introduire de nouvelles méthodes de travail et de rapprocher l'UNESCO du terrain » est judicieux et bienvenu. Comme il est dit plus haut, la mise en œuvre et, plus important encore, les résultats de ces mesures se font attendre et ne sont pas encore évidents pour toutes les parties prenantes. La Directrice générale a proposé que certaines actions soient surveillées pour permettre un contrôle approprié par les organes directeurs. Il s'agit là d'une mesure qui va dans le bon sens : il faut mettre au point davantage d'indicateurs permettant d'évaluer les changements et partager cette information avec les États membres, qui seraient alors mieux en mesure d'évaluer les effets des mesures prises et d'exercer la fonction d'orientation qui leur incombe.

Leadership

28. L'Équipe de direction de l'UNESCO est apparemment résolue à soutenir la Directrice générale dans sa volonté de transformation de l'Organisation. Les entretiens avec les cadres supérieurs ont mis en évidence le fait que l'équipe des ADG appuie fortement sa vision et son programme.

29. Il y a consensus entre la Directrice générale, le Groupe de travail sur l'EEI et les neuf experts internationaux (voir paragraphe 32) quant à la nécessité d'un groupe de gestion du changement qui guide l'Organisation à travers ce difficile processus. La Directrice générale a déclaré qu'elle assume entièrement la conduite du processus de gestion du changement en étroite coopération avec l'Équipe de direction (SMT). Elle a également déclaré que la SMT devrait faire office de groupe directeur par l'entremise du Comité de gestion du programme et du Comité des services internes, sous les orientations du Directeur général adjoint.

30. La gestion du changement fait désormais partie de la mission de la SMT, s'ajoutant ainsi à de nombreuses autres questions tout aussi pressantes. De l'avis des Inspecteurs, l'implication des plus hauts responsables est certes capitale pour la réussite de toute initiative de gestion du changement mais il faut bien voir aussi que la conduite et la mise en œuvre simultanées des réformes sont des tâches particulièrement difficiles quelle que soit l'organisation. C'est pour cette raison que d'autres organisations (la FAO et l'UNICEF par exemple) ont créé des bureaux provisoires de gestion du changement pour assurer la coordination et la communication en la matière. Par ailleurs, la mission du groupe de gestion du changement est plus vaste que celle d'un comité de hauts responsables. Il doit en effet assurer l'implication et l'engagement en faveur du changement dans toute l'Organisation. Il lui incombe de veiller à ce que le changement soit expliqué, compris, accepté et pris en charge par l'UNESCO dans son ensemble. Cela ne minimise pas aux yeux des Inspecteurs le rôle de la SMT en tant que moteur du changement ; cela renforce au contraire son rôle de guide stratégique. Au cours de l'examen, le Secrétariat de l'UNESCO a fait état de divergences de vues

fondamentales à ce sujet, en citant d'autres travaux de recherche sur la gestion du changement qui ne préconisent pas la création d'un bureau distinct pour la gestion du changement.

31. **De l'avis des Inspecteurs, il vaut mieux que la composition du groupe de gestion du changement soit plus large que celle de la SMT, afin qu'y figurent les chefs des secteurs ou divisions techniques, ainsi que le personnel à différents niveaux, les représentants du personnel et les représentants des bureaux hors Siège et des instituts, ainsi que les représentants des principaux partenaires de l'UNESCO.** Ces référents devraient être partiellement libérés de leurs obligations professionnelles habituelles pour leur permettre d'apporter des contributions utiles. Les enseignements tirés de l'expérience d'autres organisations qui ont connu des processus similaires donnent à penser que la gestion du changement a besoin d'une fonction de leadership spécifique à temps plein afin de superviser les multiples aspects du changement résultant des initiatives prises. Le groupe chargé de cette fonction devrait donc avoir à sa tête un gestionnaire du changement nommé à plein temps pour un mandat de deux ans afin de lancer et soutenir les phases initiales du processus. Il s'agit surtout de la coordination de la gestion interne du changement, de l'information et de la participation de toutes les parties prenantes et de la supervision d'un plan de mise en œuvre rigoureux. Ce gestionnaire du changement devrait faire partie de la SMT et faire régulièrement rapport aux hauts responsables de l'Organisation, dont il solliciterait l'intervention si besoin est. **Les Inspecteurs sont conscients des incidences financières de ce scénario mais estiment qu'il est essentiel pour assurer une approche plus intégrée du changement et l'adhésion de tous aux efforts de réforme.**

32. La Directrice générale a également constitué un Groupe d'experts de haut niveau sur les réformes réunissant neuf experts internationaux indépendants spécialisés dans le changement organisationnel et chargés de la conseiller sur la gestion du changement et les questions connexes. La première réunion de ce groupe a eu lieu à un moment qui ne semble pas tout à fait bien choisi (en mars 2011, alors que le Groupe de travail sur l'EEI était en train de finaliser ses recommandations) mais une évaluation externe des initiatives de gestion du changement et de leur mise en œuvre peut être utile, pour autant que les observations qui y figurent son spécifiques et concrétisables.

L'application de la recommandation suivante devrait améliorer l'efficacité du processus de gestion du changement :

Recommandation 1

La Directrice générale devrait créer un groupe élargi de gestion du changement spécifiquement chargé du processus de gestion du changement. Ce groupe devrait avoir à sa tête un coordonnateur de haut rang qui assurerait à plein temps la conduite de ce processus pendant une période de deux ans.

Plan d'action

33. Le Conseil exécutif (186^e et 187^e sessions) s'est félicité du plan d'action présenté par la Directrice générale pour le suivi de l'EEI. Les directions fixées sont bonnes et ambitieuses pour l'avenir de l'UNESCO et, une fois mises en pratique, constitueront des changements importants dans la manière dont l'Organisation fonctionne. Les Inspecteurs se félicitent de ce que le plan d'action présenté à la 187^e session du Conseil exécutif comporte un calendrier de mise en œuvre. Comme

il a été dit plus haut, la chronologie du changement est un paramètre de succès essentiel et revêt donc une importance capitale.

Communication

34. La communication claire et transparente est une composante essentielle du processus de changement. Les travaux de recherche sur le sujet montrent qu'en matière de gestion du changement, la communication facilite le processus en réduisant les incertitudes, donc les angoisses, parmi le personnel et l'encadrement. Les Inspecteurs ont examiné certaines des notes de la Directrice générale et ont pris acte des efforts faits pour expliquer le contexte et la raison d'être des décisions de gestion. Ils estiment néanmoins que ces documents devraient être plus explicatifs. La communication devrait également souligner les nouvelles perspectives et la manière dont le changement aurait des répercussions sur les postes et procédures existants. Cet aspect du changement est toujours difficile pour le personnel et l'encadrement et leur motivation peut en pâtir.

35. La communication sur la réforme en direction des États membres a été importante et appréciée par ces derniers. Au sein du Secrétariat, en revanche, une communication unidirectionnelle risque de ne pas susciter l'adhésion des membres du personnel, qui sont des acteurs importants dans la gestion du changement. Il ressortait de l'enquête mondiale auprès du personnel de l'UNESCO que, en règle générale, la communication entre la direction et les employés est perçue comme étant peu satisfaisante. L'enquête du CCI confirme que la communication n'a été ni suffisante ni très réussie : moins de 40 % des répondants ont estimé que le programme et les objectifs de l'équipe de direction étaient clairs. Le même pourcentage s'estimait régulièrement informé sur les efforts de réforme, les objectifs de l'Organisation et ses priorités. Les Inspecteurs ont été informés que la Directrice générale avait tenu deux réunions de l'ensemble du personnel qui ont été diffusées en ligne. Le Secrétariat de l'UNESCO estime avoir contribué à améliorer la communication avec l'ensemble du personnel. Lors de l'enquête du CCI, les réponses, ventilées par catégories de personnel, indiquaient en fait un besoin de mieux expliquer le processus de réforme pour susciter davantage de soutien interne. **Ce processus doit avoir un caractère continu.**

Tableau 2 : Vues des diverses catégories d'employés de l'UNESCO sur la communication concernant les efforts de réforme engagés depuis 2009 (en pourcentage)

Q. Le projet et les objectifs de l'équipe de direction actuelle sont clairs.					
	Complètement d'accord	D'accord	Pas d'accord	Pas du tout d'accord	Ne sait pas
Ensemble des employés	3,8	32,8	35,2	10,8	17,4
Directeurs et rangs supérieurs	16,7	38,1	40,5	4,8	0
Fonctionnaires internationaux	4,7	32,1	39,6	14,6	9
Personnel du Siège	4,2	30,2	41	13,1	11,6
Personnel hors Siège*	3,4	35,7	28,8	8,2	23,9

Q. La haute direction de l'UNESCO a informé le personnel sur la logique qui sous-tend les initiatives de réforme actuelles et fait régulièrement le point sur l'état d'avancement de leur mise en œuvre.					
	Complètement d'accord	D'accord	Pas d'accord	Pas du tout d'accord	Ne sait pas
Ensemble des employés	2,9	28,6	39,4	10,7	18,4
Directeurs et rangs supérieurs	4,8	38,1	45,2	7,1	4,8
Fonctionnaires internationaux	3,1	27,4	44,7	13	11,7
Personnel du Siège	1,9	27,9	44	11,2	15
Personnel hors Siège*	4	29,4	34,2	10,1	22,2

Source : Enquête CCI. *Comprend tout le personnel en poste ailleurs qu'au Siège de Paris.

Implication

36. L'implication du personnel à tous les échelons et dans toute l'Organisation est essentielle pour la réussite du processus de gestion du changement. Les équipes spéciales créées par la Directrice générale ont permis au personnel de participer et de donner son point de vue dans différents domaines. Pour recueillir le soutien et une participation accrue du personnel, la suite donnée à ces initiatives revêt une importance capitale en montrant que les contributions et suggestions fournies sont sérieusement prises en considération. Les Inspecteurs ont toutefois relevé que certains membres du personnel ne voyaient pas clairement à quoi leur contribution avait servi.

37. L'enquête mondiale auprès du personnel de l'UNESCO faisait apparaître un fort soutien aux objectifs de l'Organisation et une forte conviction du personnel qu'il contribuait à la réalisation de ces objectifs. Cela étant, les résultats de l'enquête du CCI mettent en évidence un sentiment de déconnexion chez toutes les catégories d'employés de l'UNESCO en ce qui concerne le processus de réforme de la gestion, au point que moins de 10 % d'entre eux s'estimaient impliqués et plus des deux tiers estiment ne pas l'être. Ce processus doit être plus inclusif, s'agissant en particulier des effectifs hors Siège. En discussion avec certains employés hors Siège, les Inspecteurs se sont aperçus que ces agents n'étaient pas toujours au courant des mesures de réforme en cours, de leur raison d'être et de leurs effets potentiels. Il faut d'urgence reconnecter l'ensemble du personnel au processus en cours. L'enquête du CCI confirme aussi que le personnel voudrait bien être davantage associé au débat sur les moyens d'améliorer les processus internes.

Tableau 3 : Vues des diverses catégories d'employés de l'UNESCO concernant leur implication dans le processus de réforme de la gestion (en pourcentage)

Q. Avez-vous l'impression d'être impliqué dans le processus de réforme de la gestion à l'UNESCO ?			
	Oui	Un peu	Non
Ensemble des employés	8	26,4	65,6
Directeurs et rangs supérieurs	21,4	40,5	38,1
Fonctionnaires internationaux	8,8	28,3	62,9
Personnel du Siège	11,8	25,8	62,4
Personnel hors Siège*	3,8	27,1	69,1

Source : Enquête CCI. *Comprend tout le personnel en poste ailleurs qu'au Siège de Paris.

38. L'implication des cadres supérieurs et moyens est une autre condition nécessaire à la réussite du processus. L'UNESCO pourrait rencontrer quelques difficultés à ce niveau dans la mesure où il faut pour cela modifier une culture d'organisation enracinée depuis de nombreuses années. La SMT a relevé que

« certaines contributions émanant de chefs de secteur étaient plutôt décevantes, ne contenant que des déclarations d'intention exemptes de mesures concrètes ou de modalités spécifiques d'obtention des résultats ». Ce type de participation demeure le signe d'une culture du bunker qui subsiste dans divers secteurs et il lui manque une vision intégrée et stratégique de l'UNESCO considérée comme un tout (« Une UNESCO »)¹⁵. Il ressort de l'enquête du CCI que près de la moitié des directeurs estiment que le programme et les objectifs de l'équipe de direction actuelle sont peu clairs et à peine 50 % ont une idée des avantages escomptés des réformes en cours.

C. COMITES DE DIRECTION

39. En 2010, la Directrice générale a créé une Équipe de direction (SMT) adossée à trois comités de gestion : le Comité exécutif de gestion (EMC), le Comité de gestion du programme (PMC) et le Comité des services internes (CSC), chacun étant doté d'attributions spécifiques. Ces comités ont remplacé les arrangements de direction antérieurs, à savoir le Conseil des ADG et la Direction générale, le but étant d'améliorer l'efficacité et la collégialité de la direction de l'UNESCO et d'améliorer la cohésion à ses échelons supérieurs. La direction de l'UNESCO est convaincue que ces nouveaux arrangements la dotent d'une instance efficace pour le partage de l'information stratégique et opérationnelle, la recherche du consensus et la prise des décisions.

Encadré 1 : Attributions des comités de gestion

L'Équipe de direction (SMT), présidée par la DG et composée du DDG, de tous les ADG et des Directeurs des services généraux, se réunit tous les deux mois pour une session d'information/consultation. Des séances supplémentaires peuvent être consacrées à l'examen quant au fond de questions relatives à la direction, à la réflexion stratégique générale, aux initiatives de renforcement de l'UNESCO et aux questions générales de performance organisationnelle et de coopération.

Le Comité exécutif de gestion (EMC), composé de la DG (présidente), du DDG, des ADG chargés du Bureau de la planification stratégique (ADG/BSP) et du Secteur des relations extérieures et de l'information (ADG/ERI) et du Directeur du Cabinet de la Directrice générale (DIR/ODG), conseille la DG sur les principales questions stratégiques, l'organigramme, la gouvernance et les grands choix en matière d'utilisation des ressources et autres enjeux opérationnels importants.

Le Comité de gestion du programme (PMC), composé du DDG (président), de l'ADG/BSP, de tous les ADG de secteur de programme, de l'ADG/ERI, de l'ADG chargé du Bureau pour l'Afrique (ADG/AFR), du Directeur du Bureau de la coordination hors Siège, du DIR/ODG, du Directeur pour l'égalité entre les genres (DIR/ODG/GE) et de deux directeurs de bureau hors Siège/institut de catégorie 1, coordonne et surveille l'exécution générale du programme et favorise le dialogue et les initiatives intersectoriels (au Siège et sur le terrain) afin d'assurer la cohérence et l'intégration de tous les programmes de l'UNESCO, d'aligner les programmes et les ressources sur les priorités stratégiques, de superviser la performance des programmes et de tirer les enseignements de ce processus d'exécution.

Le Comité des services internes (CSC), composé du DDG (président), de l'ADG/ADM, de l'ADG/ERI et de tous les chefs de service interne de l'UNESCO, coordonne la rationalisation des opérations et procédures relatives aux services internes et veille à ce que des services d'appui intégrés, rapides et cohérents soient fournis aux secteurs de programme et aux bureaux hors Siège tout en assurant une amélioration continue des processus et procédures.

Source : DG/Note/2010/43.

¹⁵ PV de réunion de la SMT, janvier 2011.

40. Les Inspecteurs ont analysé les procès-verbaux disponibles des réunions de la Direction générale (2008-2009) et de la SMT (2010-2011). Il ressort de l'analyse comparative de la teneur de ces documents que le contenu de fond de ces réunions s'est amélioré. La SMT se consacre désormais moins aux préparatifs des sessions des organes délibérants et se penche davantage sur les problèmes de gestion, constituant ainsi de plus en plus une enceinte pour des débats stratégiques, le partage de l'information, la recherche du consensus et la prise des décisions. La direction de l'UNESCO estime que la SMT est devenue une instance plus efficace mais cela n'est pas encore pleinement reconnu par les membres du personnel et devra faire l'objet d'une meilleure communication. Comme cela a été reconnu pendant la retraite de la SMT de février 2011, « d'autres améliorations demeurent possibles et devraient être concrétisées lorsque les grands comités auront atteint leur vitesse de croisière ». Les Inspecteurs tiennent à souligner les points suivants :

- l'absence de procès-verbaux pour certaines réunions et l'absence de toute mention de décision dans des procès-verbaux existants ;
- le manque de constance dans la participation aux plus hauts niveaux. Les procès-verbaux révèlent une participation irrégulière des ADG de secteur ;
- le manque de recentrage des réunions. Les Présidents des comités devraient veiller à ce que les réunions demeurent focalisées sur leur champ d'action. À titre d'exemple, sur la base des informations reçues par les Inspecteurs, en novembre 2011, le CSC n'avait tenu que cinq réunions et s'était penché sur des questions sans lien direct avec son mandat.

41. Comme il ressort de l'enquête du CCI, les membres du personnel demeurent peu au fait de l'existence et des fonctions de ces nouveaux comités, s'agissant en particulier du personnel hors Siège. Plus troublant encore est le fait que 32 % seulement des directeurs qui ont répondu au questionnaire du CCI considèrent que ces comités ont amélioré la direction générale de l'Organisation.

42. Comme indiqué dans la note DG/Note/10/43, l'une des premières tâches du PMC et du CSC consistait à examiner et évaluer les raisons d'être et l'action de tous les organes permanents ou ad hoc de l'UNESCO (équipes spéciales, comités de gestion permanents, équipes de travail, comités directeurs, groupes administratifs, etc.) et de déterminer si leurs travaux ne pourraient pas être intégrés à ceux des comités nouvellement créés. Les Inspecteurs regrettent que ce travail de simplification n'ait pas été mené à son terme, créant peut-être ainsi des risques de confusion entre les mandats et attributions des uns et des autres en pleine phase de réforme intensive de la gestion de l'Organisation.

L'application de la recommandation suivante devrait améliorer l'efficacité des activités de l'Organisation :

Recommandation 2

La Directrice générale devrait publier une DG/Note clarifiant davantage les mandats et les responsabilités des structures de gestion existantes et leur interaction avec les comités de direction dans le cadre de la délégation des pouvoirs.

D. AUTRES QUESTIONS DE GESTION

Gestion du risque d'entreprise (ERM)

43. En 2008, un Comité de haut niveau sur la gestion des risques (RMC) a été créé, faisant ainsi de l'UNESCO l'une des premières entités du système des Nations Unies à s'attaquer au problème de la gestion du risque à l'échelle de toute l'Organisation. Des hauts responsables et cadres supérieurs siègent à tour de rôle dans ce comité. Il ressort de l'examen des procès-verbaux des 82 réunions tenues en 2008 et 2009 que le RMC a essentiellement consacré ses travaux aux ressources, aux effectifs, aux partenariats et aux relations intersectorielles. Il a réussi à identifier et à examiner de manière approfondie certains des principaux domaines à risque dans l'Organisation, mais en ne débouchant que rarement sur des décisions concrétisables. Il faut rapprocher davantage ce comité des autres organes stratégiques internes et tirer pleinement parti du travail qu'ils accomplissent.

44. Le RMC devrait poursuivre l'élaboration d'un cadre global de gestion du risque pour l'UNESCO, reposant sur l'identification, la hiérarchisation, la gestion et la surveillance des risques, notamment ceux qui sont d'ordre stratégique, financier et opérationnel ou qui ont des répercussions sur la réputation de l'Organisation. Le RMC devrait consacrer une session spéciale aux risques internes liés au processus de gestion du changement.

Mécanismes de contrôle

45. L'UNESCO s'emploie à renforcer les contrôles internes et à améliorer les normes de comportement au sein de l'Organisation à tous les niveaux. Les Inspecteurs tiennent à souligner les points suivants :

- la création en 2009 d'un Bureau de l'éthique qui fonctionne depuis septembre 2010. Le Conseiller à l'éthique (D-1) relève directement de la Directrice générale. Conformément à la recommandation du CCI sur le sujet¹⁶, le rapport annuel du Bureau de l'éthique est transmis au Conseil exécutif. Les sessions de formation qu'il organise sont obligatoires pour tous les membres du personnel ;
- l'adoption d'une politique d'alerte professionnelle (2010) et le réexamen de la politique de lutte contre le harcèlement (2010) sont également des faits nouveaux positifs, considérant en particulier que plusieurs observations faites aux Inspecteurs évoquent l'existence d'un climat de méfiance au sein de l'Organisation ;
- l'élaboration à titre préliminaire d'un système de déclaration de situation financière dans le cadre d'une politique globale sur les conflits d'intérêts. Sa finalisation devrait faire partie des priorités, dans la mesure où de nombreuses organisations du système des Nations Unies ont déjà adopté et mis en œuvre une telle politique ;
- le regroupement des manuels de l'administration et des ressources humaines de l'UNESCO et leur mise à disposition en ligne en font de l'avis général un outil positif et utile. Toutefois, certaines personnes ayant participé aux entretiens ou répondu au questionnaire du CCI s'interrogeaient sur l'application effective des règles et procédures qui y figurent ;

¹⁶ JIU/REP/2010/3, « La déontologie dans le système des Nations Unies ».

- la procédure d'autoévaluation applicable à certains cadres supérieurs, reposant sur des attestations et questionnaires personnels, comporte des limites intrinsèques et bien connues mais est néanmoins bienvenue. Elle devrait être complétée par un mécanisme approprié de contrôle afin d'éviter qu'elle ne devienne une simple opération bureaucratique sans grande valeur ajoutée ;
- l'adoption des Normes comptables internationales pour le service public (IPSAS) : l'UNESCO est l'une des premières organisations du système des Nations Unies qui ont réussi à établir leurs comptes et états financiers sous IPSAS pour l'année 2010.

46. Ces améliorations sont bienvenues mais nécessitent une application efficace et des évaluations spécifiques de la manière dont elles contribuent effectivement à la réalisation de leurs objectifs déclarés respectifs. Les réponses à l'enquête du CCI ont confirmé que ces mesures sont jugées positives mais aussi que les employés doivent être mieux informés pour qu'il puisse en tirer parti, en particulier dans les lieux hors Siège.

Organigramme

47. Dans son rapport de 2000, le CCI jugeait l'organigramme de l'UNESCO « bien trop complexe et fragmenté, avec de nombreux chevauchements entre voies hiérarchiques ». Il avait recommandé que cet organigramme soit simplifié et qu'un plan stratégique de délégation des pouvoirs soit mis au point. L'organigramme a été modifié à plusieurs reprises, s'agissant en particulier des secteurs de programme, au cours de la décennie écoulée. Les Inspecteurs souscrivent au point de vue du Commissaire aux comptes selon lequel la restructuration permanente n'est pas une forme de gestion efficace.

48. L'Annexe II contient l'organigramme de l'UNESCO prévu pour 2012-2013¹⁷. Il rend compte de la diversité des mandats de l'Organisation, notamment par le biais des cinq principaux piliers que sont les secteurs de programme. Il s'agit toujours d'une structure thématiquement très fragmentée, ce qui implique un effet-bunker et un cloisonnement des activités de fond plutôt qu'une programmation transversale. Comme un haut fonctionnaire de l'UNESCO l'a franchement admis, « on n'en est pas encore à une UNESCO », c'est-à-dire à la coopération et la cohésion entre tous les secteurs de fond. L'enquête du CCI a aussi mis en évidence certaines réserves concernant l'adéquation entre l'organigramme et la réalisation des mandats.

Tableau 4 : Vues des diverses catégories d'employés de l'UNESCO concernant l'organigramme (en pourcentage)

Q. À votre avis, est-ce que l'organigramme actuel de l'UNESCO est à même d'aider l'Organisation à s'acquitter de son mandat ?	Oui	Un peu	Non	Ne sait pas
Ensemble des employés	14,5	44,5	28,1	13
Directeurs et rangs supérieurs	17,9	43,6	33,3	5,1
Fonctionnaires internationaux	11	44,4	35,2	9,4
Personnel du Siège	13,8	43,7	30,3	12,2
Personnel hors Siège*	15,2	45,5	25,6	13,8

Source : Enquête CCI. *Comprend tout le personnel en poste ailleurs qu'au Siège de Paris.

¹⁷ Voir Annexe II.

49. Le Secrétariat de l'UNESCO au Siège comprend plus de 20 entités différentes, secteurs de programme, principales divisions (bureaux) du Siège, instituts de catégorie 1 et autres entités qui jouissent à divers degrés d'une certaine autonomie, parfois non négligeable. En juillet 2011, 16 entités différentes relevaient de la Directrice générale et de son Cabinet, d'où la nécessité d'une équipe d'appui forte et expérimentée pour fournir un niveau approprié de conseil et d'orientation permettant de prendre rapidement des décisions éclairées aux échelons élevés de l'Organisation. Dans les secteurs, certaines entités, telles que le Centre du patrimoine mondial ou le Secrétariat de la Commission océanographique intergouvernementale (dotés de leurs propres conseils de gouvernance interne, comme décrit dans l'EEl), disposent d'un certain degré d'autonomie.

50. Des difficultés subsistent qui ont leur cause dans l'organigramme et ont trait aux chevauchements entre les rôles et les fonctions résultant de la décentralisation et du transfert d'un certain nombre de fonctions d'appui aux secteurs et aux bureaux hors Siège, comme la SMT l'a relevé au cours de sa retraite de 2011. Chaque secteur a son propre bureau exécutif qui assure certaines fonctions d'appui en matière de gestion, d'administration, de finances et autres dans les domaines relevant de son pouvoir et sous la supervision de l'entité compétente du Siège (achats, ressources humaines, TI, etc.). Ce système n'est pas chose rare dans les organismes des Nations Unies mais il exige un travail de coordination intense et en temps voulu.

51. L'enquête mondiale auprès du personnel de l'UNESCO a mis en lumière les difficultés liées au partage des connaissances entre les secteurs et bureaux. Les constats de l'enquête du CCI confirment que l'amélioration des mécanismes de coordination pour le partage des connaissances et la coopération interne est un sujet de préoccupation.

Tableau 5 : Vues des diverses catégories d'employés de l'UNESCO sur la coordination et la coopération entre les différentes entités de l'Organisation (en pourcentage)

Q. Partant de votre expérience personnelle, dans quelle mesure la coordination et la coopération sont-elles satisfaisantes dans les cas suivants ?					
	Très satisfaisant	Satisfaisant	Peu satisfaisant	Très peu satisfaisant	Ne sait pas
Dans votre secteur	10,2	48,9	27,7	8,6	4,6
Entre les secteurs	1,8	27,9	44,5	13,3	12,4
Entre le Siège et les bureaux hors Siège	4	32,1	32	11,8	20,1
Entre le Siège et les instituts	2	21,5	21,3	8,7	46,5
Entre les bureaux hors Siège	2,1	22,6	20,9	6,9	47,5
Entre les bureaux hors Siège et les instituts	1,9	20,7	18,2	7,1	52,1

Source : Enquête CCI de 2011.

52. Un important travail de restructuration a été effectué depuis 2009. Les Inspecteurs sont de manière générale en accord avec la logique qui sous-tend cette restructuration telle qu'elle est décrite dans le Tableau 6. Les gains sur le plan de l'efficacité ou de l'amélioration des pratiques de gestion doivent être analysés sur le long terme mais le bilan provisoire qui ressort des réponses du personnel est apparemment positif. La restructuration des secteurs de programme, qui a débuté par le Secteur de l'éducation en 2011, représente le prochain grand défi. Les

Inspecteurs soulignent que la restructuration des secteurs de programme doit être menée en gardant à l'esprit la stratégie de hiérarchisation.

Tableau 6 : Vues des employés de l'UNESCO sur la restructuration de 2009-2010 (en pourcentage)

Q. Pensez-vous que les initiatives de restructuration suivantes contribueront à améliorer l'efficacité organisationnelle à l'UNESCO ?	Oui	Un peu	Non	Ne sait pas
Réunions des deux secrétariats qui desservent le Conseil exécutif et la Conférence générale pour accroître les synergies et tirer parti des compétences et qualifications similaires	38,5	24,9	4,8	31,7
Fusionner le Bureau de la planification stratégique (BSP) avec une partie du Bureau du budget afin de regrouper les activités de programmation et de budgétisation, y compris la mobilisation des ressources extrabudgétaires	32,8	30,4	17,5	19,4
Regrouper dans une seule entité les attributions en matière de relations extérieures et d'information du public afin d'accroître la visibilité et la cohérence de la communication en direction des États membres et du grand public	43,8	33	9,9	13,4
Fusionner le Bureau du budget et le Bureau du Contrôleur en un bureau de la gestion financière afin de constituer un guichet unique pour la gestion financière et le contrôle financier pour toute l'Organisation	38,2	30,5	8,8	22,5

Source : Enquête CCI de 2011.

53. La résolution 30 C/83 de la Conférence générale a institué la stratégie et la politique de décentralisation de l'UNESCO. Le processus de décentralisation a démarré au début des années 1990 dans le but « d'améliorer l'efficacité opérationnelle pour la réalisation des objectifs stratégiques de l'UNESCO et de pourvoir plus efficacement aux besoins des États membres ». La stratégie de décentralisation et son plan d'action ont été redéfinis en 2000-2001.

54. Comme cela a été décrit, documentation à l'appui, dans de nombreux rapports d'étape sur le processus de décentralisation, il y a eu un transfert progressif de ressources du budget ordinaire vers les opérations hors Siège au cours de la décennie écoulée. Faute de données à cet effet, il était difficile d'évaluer l'ampleur de ce transfert de ressources de tous types, ordinaires et extrabudgétaires, au niveau de l'ensemble de l'Organisation.

55. Cet investissement sur le terrain continuera probablement de repositionner l'UNESCO plus près des parties prenantes, comme recommandé dans l'EEI et ses documents de suivi. Là encore, la définition de l'équilibre approprié dans la répartition des ressources entre le Siège et le terrain sera dans une large mesure fonction de l'issue du débat sur l'orientation principale de l'UNESCO et sur sa stratégie de définition des priorités. Les décisions sur ces aspects doivent être en accord avec une vision stratégique plus large. Ce n'est que lorsque cette vision aura été proposée par l'administration et validée par les États membres qu'elle pourra être mise en œuvre par le Secrétariat sur le plan des ressources humaines et financières allouées.

56. Dans l'ensemble, les observations communiquées aux Inspecteurs à propos de la décentralisation doutent du montant des ressources allouées aux bureaux hors Siège, du degré d'autonomie accordée à ces derniers s'agissant d'établir de bonnes relations avec les partenaires locaux et, plus important encore, des avantages que l'Organisation peut en retirer pour ce qui est de sa capacité à obtenir des résultats.

Tableau 7 : Vues des employés de l'UNESCO sur la mise en œuvre de la décentralisation (en pourcentage)

Q. La mise en œuvre progressive de la décentralisation à l'UNESCO a été dans l'ensemble réussie et elle améliore la capacité d'action de l'Organisation					
	Complètement d'accord	D'accord	Pas d'accord	Pas du tout d'accord	Ne sait pas
Ensemble des employés	4,6	24,1	26,4	11,1	33,7
Directeurs et rangs supérieurs	12,8	30,8	33,3	2,6	20,5
Fonctionnaires internationaux	4	24,4	29,8	15	26,8
Personnel du Siège	2,8	21,5	25,4	12,6	37,6
Personnel hors Siège*	6,6	27	27,7	9,3	29,5

Source : Enquête CCI. *Comprend tout le personnel en poste ailleurs qu'au Siège de Paris.

57. L'examen par le CCI confirme les constatations des précédents rapports d'organes de contrôle, y compris les opérations d'évaluation interne approfondie menées en 2001 et 2004, qui mettaient en évidence plusieurs problèmes de gestion liés à la décentralisation et aux pratiques de gestion au sein des entités décentralisées¹⁸ :

- manque de ressources ;
- manque de coordination et de partage de l'information entre les bureaux hors Siège d'une même région et avec le Siège ;
- manque d'uniformité dans les cadres de décentralisation et les capacités décentralisées des secteurs ;
- absence de gestion de la performance, en particulier des chefs de bureau hors Siège ;
- manque de capacités de supervision des bureaux hors Siège ;
- questions d'informatique (connectivité, comparabilité, etc.).

58. Dans l'architecture actuelle de l'UNESCO, la présence hors Siège est fortement influencée par la structure des secteurs. Les bureaux régionaux sont principalement consacrés à un secteur dominant. Ainsi, à titre d'exemple, le Bureau de La Havane est le Bureau régional pour la culture en Amérique latine et dans les Caraïbes ; et les activités des autres secteurs dans les mêmes pays ne reçoivent pas le même niveau de ressources/attention. Il sert aussi de bureau multipays pour Cuba, la République dominicaine, Haïti et Aruba. Le Bureau de Santiago du Chili fait office de Bureau régional pour l'éducation en Amérique latine et dans les Caraïbes et de Bureau national pour le Chili, avec les mêmes conséquences négatives pour les autres domaines d'intervention. Il ressort des réunions avec les autorités locales chargées des questions de culture et des questions d'éducation, tant à Cuba qu'au Chili, que les activités des bureaux régionaux sont fortement influencées par le principal secteur dont ils relèvent et que les activités locales relevant de la compétence d'un autre secteur ne bénéficient pas de la même considération. Cet aspect est très important parce que huit des dix bureaux thématiques régionaux ont aussi une fonction de bureau multipays et un autre a un mandat national. Cette situation implique une perte de vision globale et donne naissance à une multitude de

¹⁸ 171 EX/6 Partie III, 182 EX/6 Partie II et IOS/EVS/PI/49, « Field Office Evaluations: A report consolidating the results of evaluations ».

petites UNESCO de par le monde. L'architecture actuelle de l'Organisation conduit aussi à une multiplication des filières hiérarchiques selon que l'accent est mis sur les coûts administratifs ou sur les coûts de programme.

59. Des précisions ont été apportées à propos du soutien fourni aux programmes hors Siège : « Faute de moyens suffisants et d'une appréhension globale des caractéristiques et des besoins des régions et des pays, les secteurs de programme au Siège ne sont pas en mesure de fournir aux bureaux hors Siège des orientations stratégiques adaptées au contexte ni d'assurer un suivi adéquat de leurs activités et projets »¹⁹. Ces problèmes ont été confirmés par le rapport de la Directrice générale sur la réforme de la présence hors Siège. Cette réforme est censée poser et régler les problèmes du réseau hors Siège actuel, qui est perçue comme « dispersé, insuffisamment doté en ressources humaines et travaillant de façon souvent cloisonnée, sans approche holistique et systématique face à des demandes et à des défis multidimensionnels »²⁰. **Les Inspecteurs se félicitent de voir que l'UNESCO continue d'améliorer la pertinence et l'efficacité de sa présence hors Siège.**

60. Le remodelage de la présence décentralisée de l'UNESCO constitue une réforme hautement sensible qui comporte des incidences sur les ressources financières et humaines. Les Inspecteurs relèvent l'incertitude de la situation actuelle.

61. Cette opération comporte aussi des dimensions politiques. Au cours du processus de consultation, les États membres ont souligné « l'exigence d'une présence par pays flexible et progressive qui soit adaptée à la nature des besoins prioritaires des différents groupes d'États membres ». Les Inspecteurs tiennent à réaffirmer que les critères utilisés pour l'exécution régionale et par pays devraient porter principalement sur la manière de configurer le réseau le plus adapté et de réaliser les objectifs de l'UNESCO et leurs effets, dans l'intérêt des États membres eux-mêmes et conformément aux mandats qu'ils établissent.

62. **Les Inspecteurs souscrivent de manière générale aux principales options de la réforme approuvée par le Conseil exécutif en octobre 2010.** En particulier, la création d'entités régionales polyvalentes (complétées par des référents déployés dans les pays dans le cadre de la présence des Nations Unies) ouvre la possibilité de développer davantage l'action transversale et d'introduire plus de clarté dans les filières hiérarchiques et redditionnelles. Toutefois, cette opération ne doit pas se limiter à une cartographie de la présence sur le terrain : le débat sur l'architecture du réseau hors Siège doit être étroitement lié au débat sur l'orientation stratégique et les priorités futures. Le Secrétariat de l'UNESCO devrait donc veiller à ce que les deux processus soient menés en parallèle et que les États membres soient à la fois informés et consultés en temps opportun.

63. Les Inspecteurs applaudissent à certaines mesures positives qui ont été prises dans le cadre de ce processus :

- les consultations régulières avec les États membres de chaque région, à divers stades de la mise en œuvre, afin de leur expliquer la logique des mesures prises et d'obtenir leur soutien ;
- l'approche progressive de la mise en place du nouveau réseau sur deux exercices biennaux et l'organisation d'une phase pilote centrée sur une région (Afrique) ;

¹⁹ 182 EX/6 Partie II.

²⁰ 186 EX/28.

- les efforts faits pour estimer les incidences budgétaires des divers scénarios et leurs conséquences en termes de redéploiements et de capacités d'exécution ;
- l'adoption d'une approche flexible et non monolithique. La solution initiale d'une plate-forme standard pour les bureaux régionaux a été abandonnée au profit d'une approche plus flexible de construction de bureaux adaptés aux besoins des régions ou pays.

64. Il sera néanmoins de la plus haute importance de gérer les risques liés à ce processus, à savoir :

- l'absence de soutien pour des raisons politiques ;
- le risque d'isolement des référents dans les pays où l'UNESCO n'a pas de présence permanente ;
- le niveau insuffisant des ressources allouées pour pourvoir à tous les besoins régionaux et soutenir les référents de pays ;
- la création d'un réseau trop divers peut être source de confusion et d'inefficacité dans la coordination et la coopération entre les entités de terrain et avec le Siège.

65. Le récent rapport d'évaluation d'IOS sur les bureaux de liaison de l'UNESCO²¹ illustre les types de problèmes de gestion auxquels il faut s'attaquer à titre prioritaire, par des mesures concrètes, dans le cadre de la redéfinition de l'architecture de l'ensemble du réseau hors Siège. Ce rapport met en lumière le manque d'orientations stratégiques à l'intention des bureaux de liaison ; l'absence d'une formulation claire de ce que l'on attend du personnel de ces bureaux et des profils qu'il doit avoir (y compris les directeurs et les chargés de liaison) ; et la nécessité d'une meilleure définition des voies hiérarchiques et de communication avec le Siège et les entités décentralisées. Les Inspecteurs ont été informés que la Directrice générale a par la suite publié en 2011 une note d'orientation fixant les rôles et attributions des bureaux de liaison.

66. L'adoption de cette réforme et de la nouvelle structure du réseau hors Siège offre à l'UNESCO l'occasion de résoudre certaines des difficultés identifiées dans le passé. Une approche minutieuse de gestion des risques est un préalable au succès de la réforme et devrait viser à (a) simplifier l'architecture du réseau et améliorer sa coordination interne ; (b) clarifier les voies hiérarchiques et de communication des entités hors Siège et de leurs chefs ; et (c) améliorer le contrôle des activités hors Siège.

²¹ IOS/EVS/PI/110 Rev., « Review of UNESCO Liaison Offices ».

L'application de la recommandation suivante devrait améliorer l'efficacité des activités de l'Organisation :

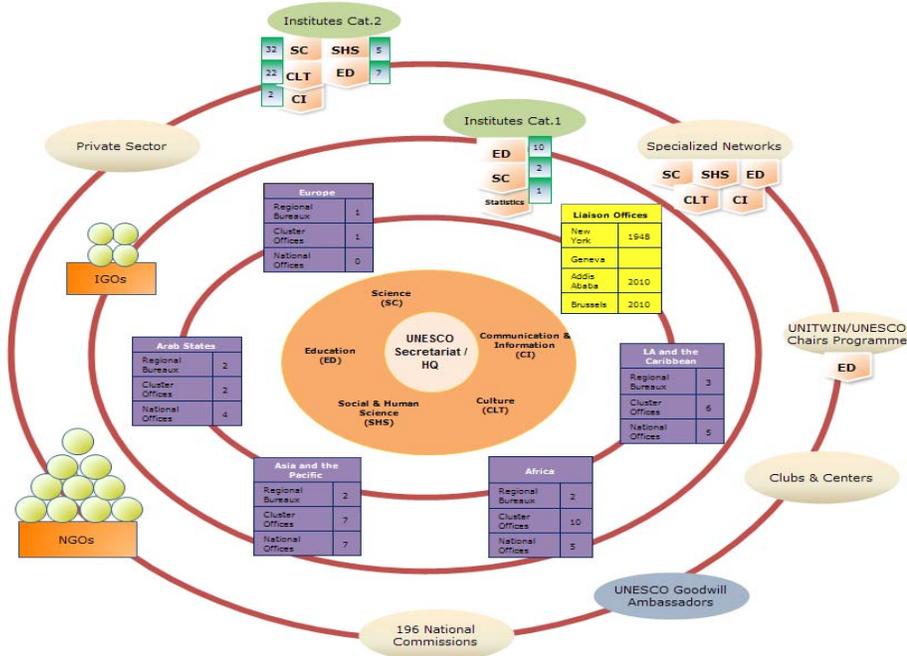
Recommandation 3

La Conférence générale et le Conseil exécutif devraient s'assurer que les décisions concernant l'architecture et le déploiement du réseau hors Siège sont pleinement conformes aux conclusions du débat sur l'orientation stratégique et les priorités futures de l'Organisation.

Réseau de l'UNESCO

67. Pour s'acquitter de ses mandats, l'UNESCO s'appuie sur son Secrétariat, composé du Siège de Paris et des instituts et bureaux hors Siège qui constituent sa présence partout dans le monde, complété par un vaste réseau comprenant divers types d'entités telles que les commissions nationales, les clubs et chaires UNESCO, etc. Il dispose aussi d'un large éventail de partenariats avec des entités du système des Nations Unies, des organisations intergouvernementales et non gouvernementales (ONG) et des institutions universitaires. La Figure 2 ci-dessous montre la complexité du réseau en toile d'araignée de l'UNESCO et la diversité des entités associées à son Secrétariat. Ce réseau représente une caractéristique unique dans le système des Nations Unies qui devrait permettre à l'UNESCO « de mobiliser divers acteurs à l'appui des valeurs et principes de l'UNESCO, de disposer de connaissances spécialisées, de mettre en œuvre des programmes, de partager des expériences et des bonnes pratiques, ainsi que de développer la coopération internationale dans les domaines d'activités qui relèvent de son mandat »²².

Figure 2 : Réseau de l'UNESCO (disponible en anglais seulement)



²² 186 EX/17.

68. Il n'entre pas dans l'objet du présent examen de déterminer dans quelle mesure ce réseau a effectivement mobilisé et contribué à la réalisation des objectifs de l'UNESCO. Cette question a été longuement étudiée dans la section de l'EEI consacrée aux partenariats, qui concluait que, « à l'heure actuelle, ce réseau n'est ni suffisamment apprécié ni suffisamment bien géré ». La tâche est difficile en raison de la diversité des types de relations entre l'UNESCO et ses entités. Sa valeur ajoutée est difficile à évaluer et dans une large mesure tributaire de la situation concrète, qui peut varier du tout au tout d'un pays à l'autre. L'une des mesures proposées, tirée de l'EEI, consiste à « dresser le bilan et procéder à l'évaluation de l'expérience de l'UNESCO dans ses relations avec différentes catégories de partenaires ». Ce travail a été engagé par le Secrétariat de l'UNESCO pour certaines entités, les clubs UNESCO et les ONG par exemple.

69. Il n'en demeure pas moins que ce réseau présente pour le Secrétariat de l'UNESCO un certain nombre de défis et risques sérieux touchant sa gestion d'ensemble : hétérogénéité de la gouvernance interne, mécanismes disparates de coordination avec le Secrétariat, différentes modalités de financement qui pèsent parfois lourdement sur les activités, régularité et disponibilité des rapports sur les résultats obtenus et alignements sur les priorités de l'UNESCO, etc.

70. Le Secrétariat de l'UNESCO a certes adopté des documents d'orientation ou de stratégie concernant les composantes du réseau, et des rapports à ce sujet ont été présentés aux organes directeurs, mais ces questions exigent un surcroît de supervision et d'attention de la part de l'Organisation, au cas par cas. Le Tableau 8 donne un aperçu général des analyses et évaluations des relations de l'UNESCO avec les composantes du réseau qui ne font pas régulièrement l'objet d'analyses ou d'évaluations dans une perspective globale. Cet aspect revêt une importance primordiale, en ce sens qu'il comporte un risque de réputation dû au fait que toutes les composantes du réseau sont souvent confondues avec l'UNESCO elle-même.

Tableau 8 : Politiques et stratégies afférentes aux composantes du réseau de l'UNESCO et leur évaluation

Composante du réseau	Document de politique/stratégie	Évaluations
Commissions nationales	Acte constitutif de l'UNESCO Charte des commissions nationales pour l'UNESCO 171 EX/58 Décision 171 EX/64	Examen de la coopération du Secrétariat de l'UNESCO avec les commissions nationales pour l'UNESCO (2011)
Instituts et centres Cat. 1	171 EX/18 Décision 171 EX/23 33 C/19 et décision	<i>Consolidated Findings of the evaluations of UNESCO Major Programme I Category I Institutes and Centres</i> (2006), IOS/EVS/PI/58 Évaluations au cas par cas par IOS ou par le Commissaire aux comptes
Instituts et centres Cat. 2	171 EX/18 Décision 171 EX/23 33 C/19 et décision	Examen de l'application du cadre régissant les instituts/centres de catégorie 2 de l'UNESCO (2011) Évaluation au cas par cas par IOS
ONG	Acte constitutif de l'UNESCO 165 EX/39 32 C/31	<i>Evaluation of Non-Governmental Organizations as UNESCO Programme Delivery Mechanisms</i> (2006), IOS/EVS/PI/66

Composante du réseau	Document de politique/stratégie	Évaluations
Chaires	Résolution 26 C/ 1.1(c) 176 EX/10 Décision 176 EX/ 10	Plusieurs évaluations internes et externes par le secteur <i>Evaluation of Social and Human Sciences Programming and the UNESCO Chairs/UNITWIN Networks (2006), IOS/EVS/PI/67/REV</i>
Prix	171 EX/19 Décision 171 EX/ 24	Évaluation des Prix UNESCO (tirée du plan d'évaluation pour 2011)
Ambassadeurs		Aucun audit/évaluation
Clubs		Aucun audit/évaluation
Écoles associées		Évaluation globale du réseau du système des Écoles associées de l'UNESCO (2004), ED-2004/WS/2 REV

Source : Établi par le CCI.

L'application de la recommandation suivante devrait renforcer les contrôles et la conformité des composantes du réseau :

Recommandation 4

La Directrice générale devrait présenter au Conseil exécutif et à la Conférence générale (à sa 37^e session) un rapport complet sur toutes les composantes du réseau et prendre les mesures appropriées pour qu'elles soient évaluées au moins une fois tous les quatre ans.

Technologies de l'information et de la communication (TIC)

71. La Division des systèmes informatiques et des télécommunications (ADM/DIT) fait partie du Secteur de l'administration. Depuis 2000, des changements radicaux sont intervenus dans le domaine de l'informatique qui ont débouché sur une amélioration importante sur le plan opérationnel en particulier. La mise en service par phases successives du système SAP de planification des ressources d'entreprise (ERP) représente un fait nouveau positif en dépit des retards constatés. L'UNESCO devrait passer à davantage de gouvernance dans le domaine des TIC et accroître l'intégration de ses systèmes informatiques.

72. Il y a un risque de fragmentation dans le domaine des TIC en raison du cloisonnement en secteurs et de la décentralisation du Secrétariat. Les secteurs de l'UNESCO et les bureaux hors Siège ont leurs propres besoins administratifs et opérationnels, auxquels ils pourvoient par leurs propres moyens informatiques. L'UNESCO dispose d'un budget décentralisé pour l'informatique. Outre le budget d'ADM/DIT, la plupart des programmes et services de l'UNESCO ont aussi leurs propres budgets informatiques. De ce fait, les projets et initiatives dans ce domaine sont décidés par les cadres compétents sans grande consultation avec d'autres programmes ou cadres de l'UNESCO. Les décisions en matière d'informatique sont donc éparpillées à différents échelons de l'Organisation, chaque secteur s'étant doté de ses propres moyens informatiques.

73. L'UNESCO a fait quelques efforts pour améliorer la gouvernance de sa fonction TIC. Le Comité des systèmes et services informatiques (CISS) a été créé en tant que comité de gestion permanent pour se pencher sur les questions relatives aux TIC et les investissements correspondants. Il n'a pas assumé pleinement la fonction d'un comité de gouvernance capable d'assurer une utilisation cohérente et coordonnée des TIC à travers tous les secteurs, bureaux hors Siège et instituts, par suite de problèmes de fréquence des réunions et de participation des responsables

d'opérations et de l'encadrement. Le CISS a cessé d'exister et le Comité des services internes, qui a pour rôle de coordonner le processus de rationalisation des opérations et procédures relatives aux services internes, devrait à présent constituer l'instance dans laquelle des progrès pourraient être faits dans ce domaine mais, à ce jour, il n'a pas encore pris en charge cette fonction.

74. Les responsables de l'UNESCO ont informé les Inspecteurs que le recrutement d'un chef des services informatiques (CIO) en 2011 visait précisément à réaliser l'objectif consistant à élaborer et appliquer une stratégie globale de dotation en systèmes efficaces de gestion des connaissances et de l'information. Il s'agirait là d'une évolution positive. Il faut d'urgence prendre les mesures nécessaires pour améliorer la gouvernance d'ensemble des TIC dans l'Organisation, domaine prioritaire qui n'a pas connu d'évolutions concrètes ces dernières années. Le fait est que l'UNESCO dispose encore d'une multiplicité de systèmes de gestion de l'information pour les principaux processus organisationnels (Encadré 2).

Encadré 2 : Principaux systèmes de gestion de l'information à l'UNESCO

Le Système d'information sur les stratégies, les tâches et l'évaluation des résultats (SISTER), mis en service en 1999, est le principal système de gestion de l'information en appui à la gestion axée sur les résultats (préparation du Programme et budget, élaboration des plans de travail correspondants et application des mesures de suivi).
--

Le Système financier et budgétaire (FABS), mis en service en 2002, enregistre les opérations financières, tient les comptes et fournit des données pour les rapports budgétaires et financiers.

Le Système destiné à améliorer les services du personnel (STEPS), mis en service en 2006, a été conçu pour traiter la gestion des ressources humaines, l'information sur la formation et la gestion des états de paie.
--

75. De l'avis des Inspecteurs, l'UNESCO devrait s'employer à mettre en place un service intégré capable de traiter tout l'éventail de ses opérations financières et administratives, afin de mieux soutenir ses processus opérationnels internes et d'appuyer les activités de programme. L'UNESCO devrait consentir de nouveaux investissements financiers pour mettre en place des systèmes pleinement intégrés en prenant en considération les questions de standardisation du matériel et des logiciels, de connectivité et de capacité de traiter les besoins en matière de gestion des programmes.

IV. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

76. Dans son examen de 2000, le CCI préconisait de renforcer la section/division des ressources humaines « afin de lui donner les moyens de veiller au respect du Statut et du Règlement du personnel ainsi qu'à l'objectivité des procédures de recrutement, de promotion et d'évolution des carrières ». Il subsiste des signes que la gestion des ressources humaines requiert encore une certaine attention.

- Depuis 2000, plusieurs rapports de contrôle interne et externe portant sur divers aspects de la gestion des ressources humaines ont signalé des difficultés et problèmes dans la manière dont les procédures étaient appliquées par l'encadrement et par le Bureau de la gestion des ressources humaines (HRM)²³. La direction de l'UNESCO a informé les Inspecteurs que la grande majorité des recommandations issues de ces rapports ont été appliquées.
- Tant l'enquête mondiale auprès du personnel de l'UNESCO que celle du CCI font état d'opinions négatives dans ce domaine. Les représentants du personnel ont exprimé à maintes reprises leurs préoccupations à ce sujet.
- Près de 30 % des demandes adressées aux spécialistes de l'éthique ont trait à des questions relatives aux ressources humaines. Par ailleurs, les recommandations figurant dans le rapport annuel pour 2010 des Médiateurs de l'UNESCO mentionnent un certain nombre de cas très problématiques touchant les pratiques en matière de ressources humaines.

77. Comme il est souligné dans le rapport de l'Équipe spéciale du Secrétariat de 2010, « c'est exactement l'inverse qui s'est produit, avec la décentralisation des questions de personnel vers les secteurs, l'absence de supervision indépendante des procédures de recrutement et de promotion des hauts responsables et la déprofessionnalisation du personnel. Le recrutement, la rotation, la mobilité, la récompense du mérite, la fidélisation et l'évaluation de la performance sont tous des composantes importantes de ce dont souffre l'UNESCO »²⁴.

78. Le Manuel des ressources humaines et ses appendices constituent un cadre approprié : les politiques, règlements et procédures pertinents ont été élaborés et adoptés au cours de la dernière décennie, souvent en consultation avec les syndicats du personnel et autre organes consultatifs. Le tableau de délégation des pouvoirs est complet. Ces faits sont reconnus par les participants à l'enquête du CCI, comme le montre le tableau ci-dessous. Toutefois, on relève chez le personnel un sentiment général que les statuts et règlements ne sont pas appliqués de manière uniforme et que les procédures ne sont pas toujours suivies.

²³ À titre d'exemple, 186 EX/30 Partie IV, Rapport d'audit des procédures de recrutement et de cessation de service à l'UNESCO et IOS/EVS/PI/96 Rev.2, « Evaluation of UNESCO's Recruitment Policy and Practice ».

²⁴ Rapport récapitulatif des équipes spéciales créées en 2010 pour « analyser, examiner et mobiliser les effectifs de l'UNESCO à tous les niveaux, au Siège et dans les bureaux hors Siège, en vue de proposer de nouvelles idées et orientations et de m'aider à introduire de nouvelles méthodes de travail propres à optimiser l'action de l'Organisation ».

Tableau 9 : Vues des employés de l'UNESCO concernant les statuts et règlements en vigueur à l'Organisation (en pourcentage)

Q Pensez-vous que les statuts, règlements et autres textes administratifs sont satisfaisants et suffisamment clairs pour être effectivement appliqués ?				
	Oui	Un peu	Non	Ne sait pas
	21,9	40,9	33,2	4
Q. Est-ce que les statuts, règlements et autres textes administratifs sont aisément accessibles ?				
	35,3	37,2	25,3	2,2
Q. À votre avis, est-ce que les statuts et règlements administratifs sont appliqués de manière cohérente et équitable ?				
	12,6	30,3	48,5	8,6

Source : Enquête du CCI, 2011.

79. La délégation de pouvoirs et d'obligations redditionnelles aux cadres des secteurs pour des questions relatives aux ressources humaines, conjuguée au processus de décentralisation et à l'indépendance des secteurs, est créatrice de risque pour l'Organisation. Le processus régissant les ressources humaines (définitions de poste, vérification des profils des candidats et de leur adéquation aux postes, évaluation de la performance, etc.) et les décisions dans ce domaine (recrutement, promotion, etc.) sont actuellement dispersés dans toute l'Organisation. L'UNESCO dispose certes de politiques globales sur toutes ces questions mais elles sont traitées par des entités dont la taille et les ressources sont variables, qui ont des priorités différentes et qui sont conduites par différents types de dirigeants. Il en résulte un risque accru d'incohérences dans l'application des politiques et des règlements. L'UNESCO a donc besoin d'un Bureau des ressources humaines capable d'assurer une supervision forte et une communication et une formation systématiques en la matière, dans l'ensemble de l'Organisation, au Siège et sur le terrain. L'affectation de responsables des ressources humaines dans différents secteurs et dans les bureaux hors Siège doit également être envisagée lorsqu'elle est jugée pertinente.

80. Les considérations qui précèdent vont de pair avec la perception d'une absence de responsabilisation des cadres ainsi qu'un certain sentiment d'impunité, comme il ressort de l'enquête mondiale auprès du personnel de l'UNESCO dans laquelle 38 % seulement des personnes interrogées considéraient que la direction favorisait la conformité aux statuts et règlements. L'enquête du CCI a permis aux personnes interrogées de préciser cette déclaration et il en ressort que les cadres opérationnels bénéficient d'une perception plus positive que les cadres de direction à cet égard. Les Inspecteurs insistent néanmoins ici sur le fait que les attributions de gestion des ressources humaines doivent nécessairement s'accompagner de la responsabilisation de ceux qui les détiennent²⁵.

L'application de la recommandation suivante devrait renforcer les contrôles et la conformité aux processus régissant les ressources humaines à des fins de responsabilisation :

Recommandation 5

La Directrice générale devrait veiller à la pleine conformité aux règles et procédures régissant les ressources humaines et à la cohérence de leur application effective à l'échelle de toute l'Organisation.

²⁵ JIU/REP/2011/5, « Accountability Frameworks in the United Nations System ».

A. EFFECTIFS DE L'UNESCO

81. Le tableau 10 fournit un instantané de l'état des effectifs de l'UNESCO en 2010 (tous les postes, financés par le budget ordinaire ou par d'autres sources, faisant apparaître l'hétérogénéité des statuts et des lieux d'affectation). Les Inspecteurs tiennent à souligner les points suivants :

- l'effectif total de l'UNESCO a diminué de 7 % (passant de 4 285 agents en 2007 à 3 980 en 2010), en raison notamment des restrictions budgétaires ;
- les compétences professionnelles demeurent pour la plupart concentrées au Siège et l'UNESCO peut être considérée comme une organisation centralisée, avec un pourcentage non négligeable de son personnel financé par le budget ordinaire en poste à Paris ;
- plus de 40 % des effectifs relèvent de l'assistance temporaire. La direction de l'UNESCO considère ce pourcentage comme raisonnable pour assurer la flexibilité de l'UNESCO. **De l'avis des Inspecteurs, cette situation crée néanmoins un risque sur le plan de l'efficacité organisationnelle, de la continuité des opérations, de la fidélisation des compétences, de la gestion des connaissances, etc.** À l'UNESCO, l'assistance temporaire est caractérisée par l'extrême diversité des arrangements contractuels qui la régissent et qui varient en fonction de la nature des services, de la durée de l'autorisation de recrutement et des modalités de financement²⁶. À ce sujet, le renforcement des arrangements contractuels régissant l'assistance temporaire prévu pour 2012 est très bien accueilli par les Inspecteurs.

Tableau 10 : Effectifs de l'UNESCO en 2010, par catégorie et par lieu, en nombre et en pourcentage

	Siège	Hors Siège**	Total	Siège	Hors Siège**
Fonctionnaires internationaux et Directeurs (cadre organique)	672	333	1 005	67 %	33 %
Cadre de service et de bureau	691	444	1 135	61 %	39 %
Fonctionnaires recrutés sur le plan national	-	87	87	-	100 %
Engagements de durée limitée (EDL)	94	90	184	51 %	49 %
Consultants*	252	374	626	40 %	60 %
Surnuméraires*	152		152	100 %	
Accords spéciaux de service* (SSA)	-	95	95	-	100 %
Contrats de service* (SC)	-	696	696	-	100 %
Total	1 861	2 119	3 980	46,8 %	53,12 %

Source : Sur la base des données fournies par l'UNESCO en 2010. * En équivalent de postes à plein temps, **Hors Siège comprend le personnel des instituts.

²⁶ À titre d'exemple : personnel temporaire, engagements de durée limitée, contrats à court terme de personnel linguistique, surnuméraires, contrats de service, accords spéciaux de service ou consultants individuels.

82. Dans le passé, un certain nombre de personnes étaient employées sur la base de contrats temporaires pour des durées dépassant le plafond prévu dans les statuts et les règlements et dans les meilleures pratiques en la matière. L'UNESCO a indiqué que le nombre d'agents employés sur la base de contrats temporaires depuis trois à cinq ans avait été ramené de 84 en 2008 à 5 en 2011 par suite de mesures prises à cet effet par HRM. Une procédure compétitive avait permis de recruter les détenteurs de contrats temporaires les plus compétents pour des engagements de durée déterminée ou des engagements de durée limitée, ou de ne pas renouveler des contrats à court terme, selon le cas.

83. Le taux de vacance de postes à l'UNESCO dépassait 10 % (en janvier 2011). Les Inspecteurs se félicitent de ce que la Stratégie en matière de ressources humaines (2011-2015) de l'Organisation contienne des dispositions visant à régler cette situation. **Le Secrétariat de l'UNESCO devrait continuer de tout faire pour raccourcir les délais de recrutement, qui demeurent importants, en particulier hors Siège.** En moyenne, ces délais sont de sept mois en interne et 11 mois en externe. L'objectif fixé à ce sujet dans la Stratégie est de six mois.

84. Les Inspecteurs ont relevé que, pour la période 2008-2010, les engagements de 101 fonctionnaires (dont 25 ayant rang de Directeur) ont été prorogés au-delà de l'âge obligatoire de départ à la retraite. Un certain nombre de retraités ont été par la suite recrutés comme consultants, surnuméraires ou membres du personnel temporaire (86 en 2008, 141 en 2009 et 107 en 2010). Sans vouloir minimiser la contribution qu'ils apportent à l'Organisation ni faire abstraction des procédures nécessaires de planification des relèvees, il ne s'agit pas là d'une bonne pratique. Elle va à l'encontre de l'apport de sang neuf et de talents nouveaux à l'Organisation et restreint, voire compromet, les perspectives de carrière du personnel expérimenté en place. Les Inspecteurs demandent davantage d'éclaircissements sur les raisons du recours à ce personnel et sur la durée et le nombre des prorogations possibles.

85. Le Commissaire aux comptes a signalé des problèmes récurrents touchant le recours aux consultants, s'agissant en particulier des raisons du recours à des consultants externes et des procédures suivies pour les recruter et les nommer. En 2010, 1 248 contrats de consultant individuel ont été accordés au Siège et 2 107 hors Siège (compte non tenu des 1 165 contrats accordés pour le seul Bureau de Brasilia de l'UNESCO, qui semble être un cas particulier). Ce chiffre est certes légèrement en retrait par rapport à celui de 2009 mais il demeure important même s'il est justifié par le besoin de compétences nécessaires à la réalisation du mandat de l'Organisation. Le nombre des consultants individuels a ensuite diminué de près de 20 %. En 2010, près de 500 consultants ont été employés par l'UNESCO, la plupart directement au niveau des secteurs où des bureaux hors Siège, dans le cadre de la délégation de pouvoirs.

86. Deux audits effectués récemment par le Commissaire aux comptes et portant sur deux divisions de l'UNESCO relevant de deux secteurs de programme différents ont mis en évidence un certain nombre de problèmes²⁷. L'aspect qualitatif de la sélection des consultants et de l'évaluation de leur performance pourrait être amélioré. L'UNESCO est en train de revoir et de rationaliser ses méthodes d'évaluation.

²⁷ 185 EX/32 Partie II et 186 EX/30 Partie III.

Parité

87. Globalement, les femmes représentaient 56 % de l'effectif total de l'UNESCO en 2011, taux qui supporte bien la comparaison avec d'autres organisations du système des Nations Unies²⁸. La représentation des femmes dans la catégorie des fonctionnaires internationaux du cadre organique est légèrement inférieure mais, à 52 %, demeure plus que paritaire. Ces chiffres cachent néanmoins une réalité moins brillante en ce qui concerne la parité :

- les femmes occupent essentiellement des postes de classe P-2 et P-3 ;
- un bon équilibre entre les sexes est réalisé au niveau des ADG mais, en dépit d'une certaine amélioration ces dernières années, la catégorie des directeurs demeure caractérisée par une large domination masculine ;
- les femmes ne représentent que 23 % des directeurs/chefs de bureau hors Siège (11 sur 41 en avril 2011) ;
- les promotions internes accordées aux échelons D et P-5 en novembre 2009 et octobre 2010 étaient majoritairement masculines. Comme il fallait s'y attendre, 77 % des femmes promues appartenaient au cadre de service et de bureau. Les promotions internes font une moindre place aux femmes membres du cadre organique, situation que la direction de l'Organisation se doit de réexaminer. La parité est bien meilleure dans les opérations de recrutement externe.

Tableau 11 : La parité à l'UNESCO (janvier 2011)

Classe	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Total
DDG	0	1	0 %	100 %	1
ADG	5	6	45 %	55 %	11
D-2	6	16	27 %	73 %	22
D-1	16	50	24 %	76 %	66
Total D et rangs supérieurs	27	73	27 %	73 %	100
P-5	64	101	39 %	61 %	165
P-4	96	113	46 %	54 %	209
P-3	152	133	53 %	47 %	285
P-2	117	56	68 %	32 %	173
P-1	10	5	67 %	33 %	15
Total cadre organique	439	408	52 %	48 %	847
Total fonctionnaires recrutés sur le plan national	40	51	44 %	56 %	91
Total cadre de service et de bureau	695	416	63 %	37 %	1 111
Total	1 201	948	56 %	44 %	2 149

Source : Sur la base des données fournies par l'UNESCO en 2011.

²⁸ Sur la base des statistiques du CCS pour 2008 ou 2009.

88. Le Plan d'action de l'UNESCO pour la parité entre les sexes (2008-2015), qui vise la parité au niveau des postes de direction (D-1 et rangs supérieurs) à l'horizon 2015, est un élément nouveau positif²⁹. Il se fonde sur des mesures dans les domaines du recrutement, de la formation et de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Ses résultats à ce stade sont d'ores et déjà en retard sur les prévisions initiales ; il faut donc redoubler d'efforts pour atteindre son ambitieux objectif. L'UNESCO devrait poursuivre les mesures dynamiques qu'elle a prises pour identifier les membres du personnel féminin actuel qui seraient intéressés par des fonctions de direction pour mieux les préparer à occuper des postes de ce type. S'agissant du recrutement externe, des compétences avérées en matière de direction chez les candidates devraient être considérées comme un atout pour entrer à l'UNESCO. Compte dûment tenu des capacités et de l'expérience professionnelles des autres candidats et sans considération de sexe, **la Directrice générale devrait continuer de prendre des mesures spéciales propres à assurer la pleine conformité avec les objectifs de parité inscrits dans le Plan d'action pour la parité entre les sexes, en accordant une attention particulière aux postes de haut rang.**

Répartition géographique

89. L'article VI.4 de l'Acte constitutif de l'UNESCO insiste sur la nécessité de réunir les plus hautes qualités d'efficacité, de compétence technique et d'intégrité ainsi que sur l'importance de la répartition des effectifs du Secrétariat sur une large base géographique. Le Secrétariat de l'UNESCO compte actuellement 890 postes soumis à la répartition géographique, répartis entre 155 pays (sur 193 États membres) selon une méthode de calcul qui a été révisée en 2003³⁰. En 2000, le CCI a formulé deux recommandations visant à améliorer la répartition géographique, notamment au niveau des postes de haut rang, qui demeurent pertinentes et ont été intégrées au Plan d'action de l'UNESCO pour l'amélioration de la répartition géographique au Secrétariat (2010-2015)³¹.

90. Le tableau 12 permet une comparaison chiffrée de la répartition géographique entre 2000, 2005 et 2011. Il fait apparaître une évolution positive : le nombre des pays normalement représentés est en augmentation alors que celui des pays surreprésentés et non représentés est en diminution. Cette amélioration est néanmoins tempérée par la légère augmentation de la catégorie des pays sous-représentés.

Tableau 12 : Répartition géographique depuis 2000

Catégorie de pays	2000		2005		2011		Variation en nombre
Normalement représentés	68	36 %	79	41 %	78	40 %	+ 10
Surreprésentés	31	16 %	26	14 %	26	13 %	- 5
Sous-représentés	45	24 %	55	29 %	51	26 %	+ 6
Total, représentés	144	77 %	160	84 %	155	80 %	+ 11
Non représentés	44	23 %	31	16 %	38	20 %	- 6
Total, États membres	188	100 %	191	100 %	193	100 %	+ 5

Source : Sur la base des données fournies par l'UNESCO.

²⁹ 179 EX/5 Partie I.

³⁰ Pour la méthode actuelle de calcul des quotas géographiques, qui repose sur une combinaison de trois facteurs : statut de membre, contributions et population, voir la résolution 32 C/71 (2003) de la Conférence générale.

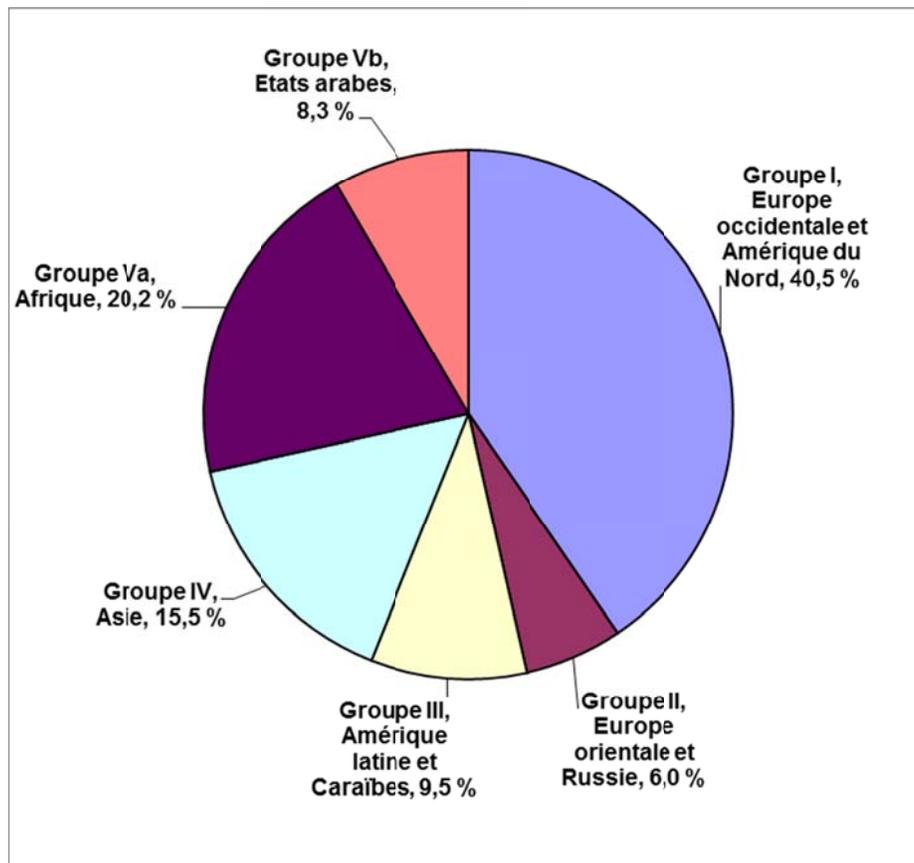
³¹ 184 EX/5.

91. Des progrès ont été faits essentiellement au cours de la période 2000-2005. Dans certains cas, on note en fait une détérioration après 2005. Le Secrétariat de l'UNESCO a donc présenté un Plan d'action sur cinq ans (2010-2015) visant « à accroître le nombre des pays normalement représentés (et) réduire le nombre des pays non représentés ou sous-représentés, et à améliorer la répartition géographique au niveau des postes de Directeur ». Étant donné la persistance des difficultés dans ce domaine, le calendrier et les objectifs de résultats prévus dans la Stratégie en matière de ressources humaines semblent raisonnables.

92. L'UNESCO établit aussi des statistiques sur la représentation des groupes régionaux, même si les quotas de représentation sont établis par pays. Les Inspecteurs tiennent à souligner que deux groupes, à savoir le Groupe III (États d'Amérique latine et des Caraïbes, ou GRULAC) et le Groupe IV (États d'Asie et du Pacifique, ou ASPAC), restent sous-représentés depuis plusieurs années.

93. Cette question est d'une importance primordiale pour assurer la diversité non seulement dans la composition des effectifs mais également dans les compétences qu'ils apportent, en gardant à l'esprit tant l'Acte constitutif de l'Organisation que le Statut et le Règlement du personnel. Le mandat de l'UNESCO a essentiellement trait aux pays en développement mais ses compétences humaines proviennent principalement des pays développés. À titre d'exemple, 40,5 % des postes de Directeur sont occupés par des fonctionnaires originaires du Groupe I (Europe et Amérique du Nord) et 6 % seulement sont occupés par des fonctionnaires originaires du Groupe II (Europe orientale et Russie).

Figure 3 : Diversité géographique aux postes de Directeur en 2011



Source : Sur la base des données fournies par l'UNESCO.

94. L'une des mesures positives propres à améliorer la répartition géographique est axée sur les postes de début de carrière. Chaque exercice biennal, dans le cadre du Programme des jeunes cadres, au moins 10 postes sont répertoriés et annoncés directement aux pays non/sous-représentés, en encourageant ces pays à présenter des candidatures. Les Inspecteurs voient dans ce système une bonne pratique qui pourrait être étendue à d'autres organisations. Des graphiques semestriels de suivi des indicateurs des ressources humaines, contenant des renseignements sur la répartition géographique et la parité entre les sexes, sont fournis aux ADG et aux Directeurs de bureau. Les renseignements figurant dans ces rapports sont censés faciliter le processus de planification et de sélection dans chaque secteur/bureau.

95. Selon les indications de l'UNESCO, les prévisions de départs à la retraite pour les prochaines années permettent d'envisager des progrès décisifs dans la réalisation des objectifs ambitieux fixés sur le plan tant de la répartition géographique que de la parité entre les sexes. Ainsi, selon les estimations de l'UNESCO, le nombre des départs à la retraite prévus en ce qui concerne les postes soumis à la répartition géographique est de 155, dont 46 postes de Directeur, d'ici à la fin de 2015. **La Directrice générale devrait continuer de prendre des mesures propres à assurer que la répartition géographique du personnel soit conforme aux objectifs actuels fixés dans le Plan d'action pour l'amélioration de la répartition géographique, en accordant une attention particulière à la répartition équitable des postes de haut rang.**

B. GESTION DES CARRIERES

96. La Stratégie en matière de ressources humaines pour 2011-2015 doit être considérée par toute l'Organisation comme un outil essentiel pour aider à constituer l'effectif futur de l'UNESCO, en raison (a) du grand nombre de départs prochains à la retraite, qui impose de prendre des mesures de planification des relèvees à tous les niveaux de l'Organisation³² et (b) de la nécessité de remplacer ces futurs retraités par des personnes ayant le profil approprié pour relever les défis à venir. **Le contenu de la Stratégie en matière de ressources humaines est étroitement lié au débat sur l'orientation principale et les priorités de l'Organisation et de chacun de ses secteurs de programme. La définition des qualifications et des compétences dont le personnel de l'UNESCO devra faire montre à l'avenir ne saurait être séparée du débat sur le positionnement stratégique, les programmes phares, etc.**

97. Comme dans nombre d'autres institutions internationales, l'organisation des carrières est un sujet sensible et une source de préoccupation chez les membres du personnel. Cette question semble plus prégnante à l'UNESCO et suscite des frustrations dans toutes les catégories de personnel. Moins de 50 % des participants à l'enquête mondiale auprès du personnel de l'UNESCO considéraient que l'Organisation offrait des possibilités d'évolution et de progression professionnelles. C'est l'un des principaux points soulevés par les personnes qui envisagent de quitter l'Organisation, en particulier au sein du cadre organique et du cadre de service et de bureau. Ce fait a été confirmé par l'enquête du CCI. Afin de nuancer ce tableau, la direction de l'UNESCO a informé les Inspecteurs que pour l'exercice biennal 2008-2009, 290 personnes au total (15 % de l'effectif) ont été promues.

³² L'UNESCO prévoit le départ à la retraite de près de 20 % de son personnel d'ici à 2015 (21 % au Siège, 18 % dans les bureaux hors Siège et 15 % dans les Instituts). Source : Principales données relatives aux effectifs de l'UNESCO 2011.

Tableau 13 : Vues des employés de l'UNESCO sur le processus de recrutement et de promotion (en pourcentage)

Q. Au vu de ma propre expérience, les processus énumérés ci-dessous sont équitables et les décisions correspondantes sont communiquées de manière transparente					
	Complètement d'accord	D'accord	Pas d'accord	Pas du tout d'accord	Ne sait pas
Recrutement	7,6	29,6	34,3	19,8	8,7
Promotion	3,4	14,1	40	24,2	18,2

Source : Enquête du CCI, 2011.

98. Les Inspecteurs ont été informés par la direction et par le personnel qu'il n'est pas rare que des représentants d'États membres exercent des pressions pour influencer sur les processus de recrutement et de promotion. Les Inspecteurs sont d'avis que les États membres devraient se conformer aux règles et procédures applicables en la matière.

99. Les discussions avec le personnel, ses représentants et la direction de l'UNESCO ont révélé de sérieuses divergences de vues sur la question de la gestion des carrières, s'agissant en particulier de l'opposition entre recrutement interne et recrutement externe. Le profil et la qualité professionnelle générale de l'effectif actuel ont été mis en cause par certains cadres de l'Organisation. Il convient de noter que le Règlement du personnel de l'UNESCO prévoit que tous les postes de Directeur et de rangs supérieurs doivent être annoncés en externe et que la Directrice générale a le pouvoir discrétionnaire d'annoncer également en externe tout autre poste. La direction de l'UNESCO fait un usage stratégique de cette faculté, en particulier lorsqu'il importe de s'assurer qu'il y a un nombre minimum de candidats remplissant les conditions requises pour que la procédure soit concurrentielle. La disposition 104.2 bis du Règlement du personnel stipule notamment ce qui suit : « Les postes du cadre des directeurs et fonctionnaires de rang supérieur au Siège sont annoncés en externe pendant deux mois, sans préjudice du pouvoir discrétionnaire du Directeur général d'autoriser, dans des cas bien précis, l'annonce d'autres postes également en externe », ce qui confère beaucoup de souplesse en matière de recrutement externe. Le tableau 14 ci-dessous permet une comparaison chiffrée des procédures relatives aux ressources humaines et montre que le nombre des candidats recrutés en externe est supérieur à celui des agents en exercice promus au cours de la période examinée par les Inspecteurs (novembre 2009 à octobre 2010).

Tableau 14 : Récapitulatif des procédures RH au Siège et hors Siège entre novembre 2009 et octobre 2010, ventilées par classe (en nombre)

	Recrutement externe	Promotion interne	Transfert interne
Directeur	9	9	5
P-5	2	9	10
P-1/P-4	32	23	32
Cadre de service et de bureau	48	22	15
Total	91	63	62

Source : Données compilées à partir de l'Intranet de l'UNESCO.

100. Les Inspecteurs réaffirment le principe de la mise en concurrence pour les recrutements et les promotions, le but étant que, quel que soit le poste, c'est le candidat le plus qualifié et expérimenté qui est retenu. Cela étant dit, le tracé de carrière des candidats internes est un objet de préoccupation légitime et doit être intégré à l'approche globale. Les candidats internes doivent bénéficier de suffisamment de possibilités de suivre une formation appropriée pour avoir une

chance de l'emporter sur leurs concurrents. La direction de l'UNESCO a informé les Inspecteurs qu'un outil d'auto-évaluation des compétences est en cours d'élaboration.

101. Les membres du cadre de service et de bureau (GS) sont autorisés à se porter candidats à des postes du cadre organique et sont assimilés à des candidats internes dans le processus de recrutement mais peu d'entre eux ont pu ainsi atteindre le cadre organique (P) (12 cas en 2008-2009). Il n'existe actuellement aucune filière formelle (un examen par exemple) pour le passage de GS à P comme c'est le cas dans d'autres organisations. Cette possibilité est à étudier plus avant, soit par le biais des systèmes d'examen existants soit en organisant à intervalles réguliers un examen spécial de l'UNESCO à cet effet.

C. MOBILITE

102. La mobilité est un sujet délicat du fait de la difficulté pour toute organisation de créer des conditions propres à concilier les besoins de l'Organisation et les attentes professionnelles et personnelles de ses employés. Après une période d'expectative, l'UNESCO s'emploie actuellement à mettre en œuvre une politique de mobilité adoptée par le Conseil exécutif en 2009³³, qui repose sur (a) le mouvement obligatoire du personnel du cadre organique recruté sur le plan international et (b) le principe de la rotation dans les lieux d'affectation difficiles, assortie de limites de durée de ces affectations. Un coordonnateur pour la mobilité géographique a été nommé en 2010 et un site Internet spécial a été créé par HRM.

103. Les progrès dans ce domaine sont notables, s'agissant en particulier des réaffectations de personnes en poste dans des lieux d'affectation difficiles ou déconseillés aux familles. Il conviendrait que les critères de mobilité soient davantage intégrés au processus de recrutement et de promotion afin de favoriser cette tendance. Toutefois, tous les chiffres examinés par les Inspecteurs montrent que la mobilité géographique du personnel recruté sur le plan international à l'UNESCO demeure limitée (le taux de mobilité avoisine 10 % de l'effectif concerné) et que la mobilité s'effectue principalement entre lieux d'affectation hors Siège.

104. L'accroissement de la mobilité à l'UNESCO bute actuellement sur des difficultés intrinsèques : (a) l'attrait du Siège à Paris sur le plan des conditions de vie ne doit pas être sous-estimé ; (b) en l'état actuel des choses, le réseau hors Siège de l'UNESCO n'offre pas suffisamment de possibilités de mobilité à son personnel du cadre organique pour permettre une rotation sans accroc (pas assez de postes du niveau qui convient, pas assez de postes vacants) ; (c) la mobilité n'est pas sans effets-coûts ; et (d) la notion de mobilité fonctionnelle entre secteurs est souvent en conflit avec la nécessité d'assurer le maximum de compétences au sein des secteurs. Les entretiens ont permis de constater que la mobilité peut être perçue et mise en œuvre différemment selon les secteurs, qui eux-mêmes peuvent être très différents sur le plan de la taille et du mode de décentralisation.

105. **Les Inspecteurs sont néanmoins convaincus que la mobilité est un préalable au statut de fonctionnaire international et fait partie intégrante du déroulement de sa carrière**³⁴. L'accroissement de la rotation des membres du personnel entre le Siège et le bureau hors Siège (mobilité géographique) et entre les

³³ 181 EX/6.

³⁴ JIU/REP/2010/8, « Mobilité du personnel entre les organisations et équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée dans les organisations du système des Nations Unies ».

secteurs ou les fonctions (mobilité fonctionnelle) pourrait aider l'Organisation à se doter d'une meilleure base de connaissances organisationnelles et institutionnelles et à mettre en commun les expériences issues du contact avec des cultures et des réalités différentes. Cette mobilité pourrait aussi contribuer à faciliter le travail intersectoriel et transsectoriel au sein de toute l'Organisation. Elle pourrait aussi dans une certaine mesure être étendue aux cadres de service et de bureau, pour autant que les compétences administratives soient transférables d'un secteur à l'autre. La proposition tendant à créer un comité d'examen de la mobilité, issue des discussions de l'équipe spéciale du Secrétariat, devrait être étudiée plus avant.

106. Les employés de l'UNESCO espèrent que cela va se réaliser : l'enquête mondiale auprès du personnel de l'UNESCO montre que les agents tant du cadre organique que du cadre de service et de bureau sont ouverts aux idées d'affectation intersectorielle, de transfert latéral, de transfert à un autre secteur, voire une autre organisation, et de transfert à un autre lieu d'affectation.

Tableau 15 : Vues des employés de l'UNESCO sur les questions relatives à la mobilité (en pourcentage)

Q. J'aimerais que l'UNESCO m'offre plus de possibilités de ...					
	Complètement d'accord	D'accord	Pas d'accord	Pas du tout d'accord	Ne sait pas
Affectation intersectorielle	25	38	13	6	18
Transfert latéral	23	28	16	5	20
Transfert à un autre lieu d'affectation	22	28	22	7	21
Transfert à un autre Secteur/bureau/institut	23	31	19	6	20
Mobilité interorganisation	29	32	15	5	19

Source : Enquête mondiale auprès du personnel de l'UNESCO, 2010.

107. La mobilité doit être reliée à un ensemble global de mesures d'incitation plus vaste que celui qui existe actuellement et qui est essentiellement d'ordre pécuniaire. Elle doit être plus étroitement liée à la progression des carrières. En coordination avec d'autres initiatives à l'échelle du système des Nations Unies, l'UNESCO pourrait étudier les possibilités de mesures d'incitation internes et autres méthodes de motivation pour accroître la mobilité de son personnel, par exemple en faisant en sorte que les postes hors Siège soient plus intéressants sur le plan professionnel et sur celui des conditions de travail, en accordant des promotions temporaires pour ces postes, en accordant des promotions au Siège conditionnées par un minimum d'expérience sur le terrain, en permettant une plus grande mobilité professionnelle en cas de transfert au Siège, en améliorant la rémunération, en développant les mesures destinées à concilier vie professionnelle et vie privée, etc.

L'application de la recommandation suivante devrait renforcer l'efficacité de l'Organisation :

Recommandation 6

Compte dûment tenu des incidences financières et des exigences opérationnelles, la Directrice générale devrait constituer un Comité d'examen de la mobilité en vue d'accélérer la mise en œuvre de la politique de mobilité des agents du cadre organique recrutés sur le plan international et étudier les possibilités de mobilité fonctionnelle des autres catégories de personnel.

D. GESTION DE LA PERFORMANCE

108. De l'avis des Inspecteurs, la délégation de pouvoirs est un principe fondamental de bonne gestion. On constate néanmoins un risque récurrent dans les organisations où des cadres supérieurs ayant un profil spécialisé se voient déléguer d'importants pouvoirs en matière de gestion. Le fait d'être un spécialiste dans un domaine technique donné ne signifie pas nécessairement que l'on a des capacités, ou un intérêt, pour la gestion des personnes (à titre d'exemple, le fait d'être un bon adjoint ne signifie pas nécessairement que l'on sera un bon directeur ou haut responsable). Comme il a été déjà signalé, le fait que l'UNESCO soit dotée d'une structure cloisonnée et décentralisée rend plus nécessaire l'existence de capacités gestionnaires appropriées. L'ancienneté dans un poste donné doit aller de pair avec une compétence professionnelle et un bon bilan avéré en matière de gestion.

109. Il ressort de certains chiffres de l'enquête mondiale auprès du personnel de l'UNESCO ainsi que des entretiens organisés par les Inspecteurs que certaines difficultés existent entre le personnel de l'UNESCO et son encadrement :

- 58 % seulement des personnes interrogées estiment que leurs supérieurs donnent l'exemple en matière d'éthique. Ce pourcentage souligne encore plus l'importance du Bureau de l'éthique créé en 2009 ;
- plus de la moitié voudrait bien que leur supérieur les aide davantage à améliorer leur propre efficacité sur le lieu de travail (enquête mondiale auprès du personnel de l'UNESCO) ;
- 52 % seulement des personnes interrogées seraient sûrs que leur supérieur pourrait traiter comme il se doit une préoccupation exprimée par le personnel (enquête mondiale auprès du personnel de l'UNESCO) ;
- les cadres opérationnels sont généralement plus appréciés que les membres de la direction.

110. Le domaine de l'évaluation/gestion de la performance a été signalé en tant que problème dans les réponses à l'enquête mondiale auprès du personnel de l'UNESCO et dans les rapports des médiateurs. Ce problème a été confirmé par les entretiens menés par les Inspecteurs. Les membres du personnel n'ont pas l'impression que leur performance est gérée de manière dynamique et cohérente par leurs supérieurs hiérarchiques. Une reconnaissance et un soutien accrus étaient indiqués en tant que moyen d'améliorer l'efficacité, et les représentants du personnel ont fait écho à cette idée. L'absence de reconnaissance peut déboucher sur une démotivation et une frustration du personnel et obérer la capacité d'exécution de l'Organisation.

111. Depuis 2004, l'évaluation/gestion de la performance des membres du personnel de l'UNESCO au Siège et hors Siège s'effectue sur une base biennale au moyen du système Perfoweb, avec un examen à mi-parcours pour entretenir le dialogue et s'assurer du bon alignement des résultats, si besoin est. Les Inspecteurs rappellent les constatations du Commissaire aux comptes et ses recommandations de 2009³⁵. En 2010, moins de 50 % des personnes interrogées jugeaient le système adéquat (sans grande différence entre le personnel du Siège et hors Siège). Les préoccupations exprimées portent à la fois sur le fond (en ce qui concerne l'information en retour) et sur les aspects techniques (connectivité ou couverture). Le

³⁵ 182 EX/48.

taux de conformité au Siège dépassait 80 % mais était plus faible hors Siège, s'agissant en particulier de l'organisation des panels de réexamen.

112. Il a été porté à l'attention des Inspecteurs que HRM avait mis au point un outil intitulé « Supporting Performance Management at UNESCO: A Guide for Staff and Managers », qui traite des principes d'une gestion efficace de la performance et de ses processus, ainsi qu'un manuel sur le maniement des outils en ligne. **Afin de poursuivre la promotion d'une forte culture de la performance, les Inspecteurs recommandent vivement d'opter pour l'évaluation à 360°**, système qui a les faveurs des membres du personnel, y compris ceux ayant rang de Directeur, dans l'enquête mondiale auprès du personnel de l'UNESCO.

113. Il est nécessaire de mettre en place un mécanisme clair et transparent d'évaluation de la performance des membres de la direction. Ces dernières années, on ne pouvait dire avec certitude comment la performance des plus hauts responsables était évaluée. Au cours de leur examen, les Inspecteurs ont appris qu'un nouveau contrat de performance à l'intention des membres de la direction avait été adopté en 2011. Il s'applique aux 19 membres de la SMT et à tous les directeurs/chefs de bureau hors Siège. Selon les déclarations de l'UNESCO, les objectifs sont en l'occurrence de souligner la responsabilité de ces hauts responsables en matière de gestion de la performance et de renforcer le mécanisme de contrôle interne et les obligations additionnelles les concernant. Les Inspecteurs espèrent voir ces contrats de performance entrer en vigueur dès 2011.

114. Plusieurs organisations du système des Nations Unies se sont dotées d'un tel système en instaurant des pactes conclus par les hauts responsables qui sont examinés et notés tous les ans par un comité des performances de la direction au regard d'objectifs de programme et de gestion précis³⁶. Le nouveau système doit être appliqué de manière totalement transparente. C'est la seule façon d'éviter que se développe parmi le personnel un sentiment diffus d'impunité des hauts responsables.

L'application de la recommandation suivante devrait améliorer la responsabilisation au sein de l'Organisation :

Recommandation 7

La Directrice générale devrait introduire un nouveau système de gestion de la performance individuelle, y compris pour les hauts responsables, par, entre autres, un mécanisme de rétro-information à 360° fonctionnant sur une base annuelle, et ce en 2013 au plus tard.

E. FORMATION

115. L'UNESCO consacre 12 % du total de ses dépenses de personnel par exercice biennal à la formation (4 760 000 dollars des États-Unis selon les chiffres de 2010-2011). Les crédits alloués à la formation sont en nette diminution depuis deux exercices biennaux (6 millions de dollars des États-Unis en 2006-2007). Chaque secteur dispose également de son budget de formation, qui est géré en interne pour développer les qualifications techniques.

116. Comme indiqué plus haut, le personnel de l'UNESCO souhaite davantage de possibilités de perfectionnement et de développement professionnels, ce qui renvoie

³⁶ JIU/REP/2011/5, « Dispositifs d'application du principe de responsabilité dans les organismes des Nations Unies ».

à la nécessité d'un programme global de formation adéquat. Or, les crédits de formation consacrés à l'organisation des carrières n'atteignent pas 5 % du budget total de la formation.

117. De manière générale, les possibilités de formation actuelles ont fait l'objet d'une appréciation critique de la part des participants à l'enquête mondiale auprès du personnel de l'UNESCO : plus de 60 % d'entre eux n'étaient satisfaits ni de la quantité ni de la qualité de la formation. Plus de 80 % des membres du personnel espèrent avoir plus de possibilités de se mettre à niveau dans leur propre domaine de compétence, mais aussi dans d'autres domaines, ce qui est un signe encourageant du point de vue du développement de la mobilité fonctionnelle. Les Inspecteurs relèvent à cet égard que le niveau d'insatisfaction ne varie pas, que les intéressés soient au Siège, dans les bureaux hors Siège ou dans les instituts. La mise en place d'un système transparent, équilibré et bien réglementé pour la formation du personnel permettra d'éviter une perception de favoritisme dont jouiraient certains membres du personnel qui, de ce fait, bénéficieraient aussi de meilleures possibilités de promotion.

Tableau 16 : Possibilités de formation à l'UNESCO (2008-2009)

Objectif 1 : Accroître l'efficacité de l'Organisation
Colloque de la haute direction
ONUSIDA – Mise en œuvre de la stratégie d'apprentissage d'ONUSIDA
Formation institutionnelle : bureaux hors Siège et institutionnel au Siège
Orientation du personnel au Siège et information au Siège et hors Siège
BCP-PNUAD et outils de programmation connexes (par exemple SWAP) (2004-2005 : UNSSC 50 000 dollars)
Réseau des hauts fonctionnaires (SMN)
UNSSC, Contribution financière
Emploi des conjoints, Double carrière
Cours d'initiation Rep/Chefs de bureau
Nations Unies, Projets d'apprentissage en partage des coûts
Nations Unies, Réseau apprentissage et gestion & Réseau carrières et Table ronde
Formation générique sur la réforme des Nations Unies
Nations Unies, Centre d'évaluation des coordonnateurs résidents
Formation anti-harcèlement « Des lieux de travail positifs et productifs » (conception et phase pilote)
Objectif 2 : Améliorer les compétences professionnelles
Formation post-conflit/post-catastrophe
Renforcement des compétences professionnelles et gestionnaires pour l'exécution des programmes
Formation linguistique
Formation aux droits de l'homme
Formation à l'intégration de l'égalité entre les sexes
Formation aux logiciels de bureautique
Fonds délégués (bureaux hors Siège + Instituts 1 ^e cat. + Siège : toutes formations)
Objectif 3 : Renforcer la gestion et la responsabilisation
Gestion axée sur les résultats
Perfectionnement des cadres et des gestionnaires
Outils de gestion (FABS, SISTER, WEB, STEPS)
Information des AO (hors Siège)
Initiation à IPSAS
Tableau des délégations de pouvoirs, Programme d'apprentissage
Responsabilisation financière
Assurance de la qualité pour les publications
Amélioration de la qualité de la documentation des organes directeurs
Objectif 4 : Organisation des carrières
Centre d'évaluation pour le perfectionnement
Planification des relèves
Profils de compétences
Programme de mentorat
Perfectionnement en gestion à l'intention des femmes
Formation à l'organisation des carrières

Source : Sur la base des renseignements fournis par l'UNESCO.

118. Plusieurs suggestions de l'enquête mondiale auprès du personnel de l'UNESCO ont suscité des réactions positives des personnes interrogées : supervision personnalisée, mentorat, formation à l'extérieur et formation sur le tas, etc. Des partenariats plus dynamiques avec des entités privées ou universitaires/de recherche ouvriraient au personnel de l'UNESCO des possibilités de formation qui déboucherait sur un renforcement de la capacité interne de l'Organisation. S'agissant de la réforme, l'UNESCO devrait ajouter à son portefeuille de formations une formation à la gestion du changement qui permettrait aux cadres d'acquérir les compétences nécessaires pour gérer efficacement le processus de changement et faciliter un changement de culture au sein de toute l'Organisation.

V. PLANIFICATION ET BUDGÉTISATION

A. ORIENTATION STRATEGIQUE, PLANIFICATION ET GESTION AXEE SUR LES RESULTATS

119. « L'UNESCO doit mieux définir son orientation principale et s'accorder sur les domaines prioritaires dans lesquels elle peut manifestement apporter un plus, au lieu d'éparpiller ses activités sur tous les domaines en rapport avec son mandat vaste et touche-à-tout. » Tel est l'avis général exprimé par les États membres, la Directrice générale, les fonctionnaires du Secrétariat, le Groupe d'experts de haut niveau sur la réforme et l'équipe de l'EEI.

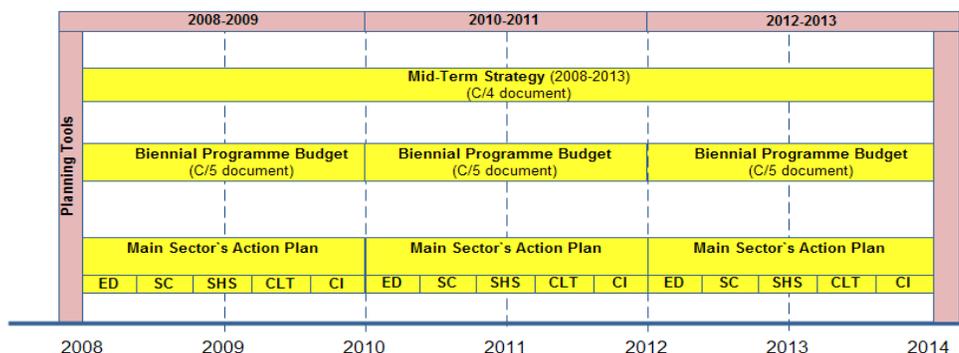
120. Comme l'ont estimé les États membres et le Secrétariat de l'UNESCO, la prochaine Stratégie à moyen terme (2014-2019) fournira l'occasion d'un progrès décisif dans la définition de l'orientation principale et des priorités de l'Organisation. Comme suite à l'EEI, la Directrice générale a fait part de son intention de se concentrer sur un nombre limité d'objectifs stratégiques et de résultats qui en découlent. Il faut pour cela un débat large et détaillé entre toutes les parties prenantes. Des discussions préliminaires à des fins d'orientation ont eu lieu à la 36^e session de la Conférence générale dans le cadre des prochains documents de planification C/4 et C/5 pour permettre des discussions approfondies et la collecte des réactions pertinentes, en prélude à la définition des choix stratégiques par les États membres. Il reste peu de temps pour démarrer la mise en œuvre des mesures opérationnelles prévues par la Directrice générale dans son rapport de suivi de l'EEI³⁷. L'affaire est importante dans la mesure où les États membres qui ont été interrogés par les Inspecteurs n'étaient pas tout à fait satisfaits des processus de consultation et de planification antérieurs.

121. Les Inspecteurs espèrent donc que le prochain C/4 traitera comme il se doit de ces difficultés. Un certain nombre d'améliorations ont été déjà apportées pour permettre la définition d'une série de critères d'évaluation des programmes en cours et à venir au regard des priorités fixées par la Conférence générale, afin que les États membres puissent vérifier la pertinence de ces critères : (a) l'introduction de barèmes de notation dans le processus de consultation ; (b) le renforcement de la gestion interne par le suivi de l'exécution des programmes et l'élaboration de stratégies de sortie en cas de besoin ; et (c) l'évaluation continue par le Conseil exécutif des principales réalisations et difficultés concernant tous les programmes, permettant ainsi le débat sur la poursuite ou l'interruption de certains d'entre eux, par exemple.

122. Les éléments externes de la planification stratégique à l'UNESCO et les rapports à ce sujet sont indiqués dans la figure 4. La planification comprend une stratégie à moyen terme adoptée par la Conférence générale et couvrant trois exercices biennaux (document C/4) et le programme et budget biennal, dont le projet est établi par le Secrétariat, examiné par le Conseil exécutif et adopté par la Conférence générale (document C/5). Chaque secteur établit ensuite un plan d'action couvrant les programmes ordinaires et les activités extrabudgétaires.

³⁷ 186 EX/17 Partie II.

Figure 4 : La planification à l'UNESCO (disponible en anglais seulement)



123. Les représentants des États membres et la direction de l'UNESCO s'accordent à penser que les procédures actuelles de planification et d'établissement de rapports sont lourdes et répétitives (avec de nombreuses versions intermédiaires et vérifications et contre-vérifications), si bien que le processus est pratiquement continu d'un exercice biennal à l'autre. Il met beaucoup à contribution les ressources du Secrétariat, au risque que l'exécution des programmes en pâtisse. L'une des principales difficultés de la planification stratégique à l'UNESCO tient au fait qu'elle doit couvrir cinq secteurs indépendants (et leurs instituts satellites) intervenant dans cinq domaines de fond dans une perspective systémique.

124. Le Groupe de travail sur l'EEI a indiqué un certain nombre de mesures susceptibles d'améliorer cette situation : adoption d'un cycle de programmation à moyen terme sur quatre ans (au lieu de deux actuellement), application systématique des critères convenus pour lancer, poursuivre ou arrêter les programmes inscrits au budget ordinaire ou à financement extrabudgétaire, entre autres. Le passage à un document stratégique C/4 roulant sur huit ans, avec un cycle de programmation à moyen terme de quatre ans, est une proposition positive qui devrait contribuer à rationaliser le processus et à l'aligner sur le cycle quadriennal de l'ONU. Cette proposition ne saurait toutefois en elle-même résoudre le problème de la définition d'orientations stratégiques et de priorités claires permettant de concentrer l'action de l'Organisation sur les domaines où cette action peut être productrice de résultats effectifs.

125. À juste titre, l'UNESCO a renforcé le Bureau de la planification stratégique afin qu'il prenne en charge la préparation tant du programme que du budget, alors que dans le passé d'autres entités intervenaient dans ce processus. Dans le cadre du PMC, des efforts sont également faits pour s'assurer que le processus de planification soit plus inclusif et améliorer le partage de l'information, le but étant d'éviter que s'y juxtapose le travail de planification des différents secteurs.

L'application de la recommandation suivante devrait améliorer le système de définition de l'orientation principale et des priorités de l'Organisation :

Recommandation 8

La Conférence générale, à sa 37^e session, devrait adopter une nouvelle Stratégie à moyen terme qui définit clairement l'orientation principale, les priorités et les résultats escomptés de l'Organisation.

126. La gestion axée sur les résultats³⁸ (RBM) est une priorité déclarée de l'Organisation : « la plus grande attention [sera accordée] à l'amélioration de la qualité de l'exécution du programme aux niveaux mondial, régional et des pays, ainsi qu'à l'application d'une gestion optimale axée sur les résultats »³⁹. Quelques problèmes restent à régler à ce sujet. La RBM a été désignée comme un risque pour l'Organisation lors de la retraite de l'équipe de directions en 2008. Ce point a été également soulevé dans une étude effectuée en 2011 par le Department for International Development (DFID) du Royaume-Uni et consacrée aux atouts et handicaps des organisations du système des Nations Unies : « l'UNESCO ne dispose pas d'un bon cadre de résultats, le système d'information sur les programmes est compliqué et l'on n'accorde pas suffisamment d'attention aux résultats dans les décisions de programmation »⁴⁰. L'UNESCO a vivement réagi à cette évaluation et a publiquement argumenté son désaccord⁴¹. Le cloisonnement de l'Organisation pourrait être un problème et il se peut que les différents secteurs ne manient pas de la même manière la RBM, comme il ressort implicitement de l'évaluation effectuée par IOS en 2007⁴².

127. Depuis le passage à la RBM au début de 2000, l'UNESCO a établi des directives et des modules de formation qui ont contribué à améliorer sa capacité interne dans ce domaine. Ces efforts ont payé, puisque plus de 60 % des participants à l'enquête du CCI ont indiqué que ce concept leur était assez familier, ce qui peut être considéré comme un fait positif (le taux dépasse 80 % dans le cadre organique). Mais, nonobstant ces déclarations, la mise en œuvre de la RBM peut aussi être encore considérée par certains membres du personnel et de l'encadrement comme une contrainte administrative et non comme un outil qui permet d'évaluer la performance et de démontrer l'utilité des programmes, ou encore de prendre des mesures correctives. Les Inspecteurs rappellent les opérations de référencement proposées par le CCI dans son rapport de 2006, qui pourraient servir de guide pour améliorer la RBM à l'UNESCO⁴³.

³⁸ La RBB/RBM est définie comme suit dans le document A/53/500 « La budgétisation axée sur les résultats, telle que le Secrétaire général propose de l'appliquer à l'ONU, est une procédure budgétaire dans laquelle (a) la formulation des programmes s'articule autour d'un ensemble d'objectifs prédéfinis et de résultats attendus ; (b) les ressources nécessaires seraient déterminées à partir des résultats attendus, en fonction des produits requis pour obtenir ceux-ci ; (c) les résultats obtenus seraient mesurés à l'aide d'indicateurs objectifs ».

³⁹ 36 C/5, Projets de résolution, Volume I.

⁴⁰ Multilateral Aid Review, United Kingdom Department for International Development, mars 2011.

⁴¹ Voir <http://www.dfid.gov.uk/Documents/MAR/UNESCO-reponse2.pdf?epslanguage=en>.

⁴² IOS/EVS/PI/72, « Evaluation of UNESCO's results-based management training programme ».

⁴³ JIU/REP/2006/6, « La gestion axée sur les résultats à l'ONU dans le cadre de la réforme ».

128. Les Inspecteurs reconnaissent que les documents de planification et autres rapports établis par l'UNESCO se sont améliorés ces dernières années mais il ressort de l'analyse de certains de ces documents que des progrès demeurent nécessaires. Le document de programme et budget C/5 est bien structuré, en fonction des priorités sectorielles biennales et des axes d'action de chaque secteur mais les produits escomptés sont exprimés en termes trop généraux et les indicateurs portent essentiellement sur des activités (nombre de documents d'orientation ou de rapports publiés, nombre de séminaires organisés) ou sont trop vagues (travaux de recherche entrepris). Dans certains cas, on relève des incohérences ou des confusions entre indicateurs de résultats et indicateurs de référence⁴⁴.

129. Ces difficultés sont reconnues dans plusieurs déclarations de l'UNESCO et ont été soulignées par les États membres durant les délibérations du Groupe de travail sur l'EEI. Comme pour tout programme et budget global, il n'est guère facile de couvrir toutes les activités mondiales, régionales et de pays de l'UNESCO et d'exprimer les produits escomptés en des termes génériques qui rendent compte de la diversité des contextes des États membres. Le document 36 C/5 contient des indicateurs de résultats et de référence plus cohérents et clairs mais la marge d'amélioration possible demeure importante. Il faut en particulier réduire le nombre des indicateurs de processus et recourir davantage à des indicateurs qui peuvent mettre en évidence la contribution de l'UNESCO à la réalisation de ses programmes, même lorsque ces derniers sont exécutés en partenariat. Les propositions formulées par la Directrice générale dans le rapport sur le suivi de l'EEI vont dans la bonne direction. Les Inspecteurs espèrent que des mesures plus concrétisables déboucheront sur une amélioration des pratiques et une extension de la RBM à tous les niveaux dans l'Organisation.

130. Un aspect essentiel de la RBM a trait à l'aptitude de l'Organisation à rendre compte de ses résultats et réalisations. Le Secrétariat de l'UNESCO fait rapport sur l'exécution des programmes à chaque session du Conseil exécutif sous couvert des documents EX/4. À la fin de chaque exercice biennal, une version récapitulative de l'EX/4 (complétée par les observations d'IOS) est établie pour examen par la Conférence générale (document C/3).

131. La qualité des rapports de l'UNESCO sur les activités et les résultats obtenus a été sérieusement mise en cause par certaines des personnes interrogées au cours du présent examen. Les documents d'évaluation de l'UNESCO signalent régulièrement l'absence de données fiables, la qualité variable des rapports et le manque d'indicateurs de mesure concrets. On peut citer l'observation suivante à titre d'exemple : « Les objectifs fixés par l'UNESCO sont assortis d'une définition assez large, si bien qu'il n'y a ni indicateurs mesurables concrets ni système intégré de suivi »⁴⁵. Le Conseil exécutif lui-même, tout en reconnaissant certains progrès, a fait remarquer que les rapports « n'étaient pas toujours suffisamment précis par rapport aux résultats escomptés énumérés dans les documents C/5 et qu'ils ne rendaient pas suffisamment compte des défis, des enseignements tirés, du rapport coût-efficacité et de la durabilité des activités de l'UNESCO »⁴⁶. Au cours des entretiens,

⁴⁴ On peut trouver un autre exemple dans le rapport du Commissaire aux comptes sur l'une des divisions du Secteur des sciences exactes et naturelles pour laquelle il était recommandé d'améliorer la qualité des documents de programmation, en particulier la formulation des indicateurs de résultats et de référence. Voir 185 EX/32 Partie II.

⁴⁵ IOS/EVS/PI/108 Rev : Evaluation of Strategic Programme Objective 7 : « Enhancing research-policy linkages on social transformations », octobre 2010.

⁴⁶ 35 C/9 Partie II.

certaines membres du personnel ont dit ne pas comprendre ce que l'UNESCO fait et l'impact que cela a sur le terrain.

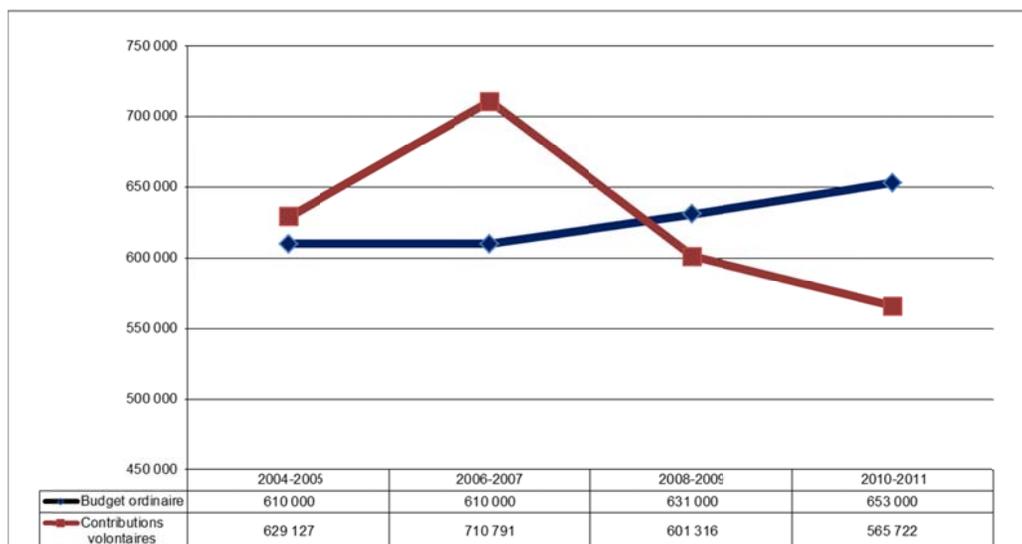
132. Les rapports devraient être améliorés dans le sens de la réalisation de deux objectifs principaux : (a) être concentrés sur les résultats et mettre en évidence les liens entre les ressources affectées/consacrées aux programmes et la qualité des résultats obtenus par ces derniers à moyen et long termes, et (b) être un outil efficace qui alimente en informations et données claires et pertinentes le processus de prise des décisions des États membres au sein des organes directeurs. Dans cet esprit, le Groupe de travail sur l'EEL a demandé à la Directrice générale de proposer un cadre de qualité pour les documents du Conseil exécutif afin que ces derniers soient des rapports concis, analytiques et tournés vers l'action.

133. Plusieurs mesures ont été prises qui méritent d'être mentionnées à cet égard : simplification de la composante production de rapports du système SISTER, harmonisation des modes de présentation des rapports et mécanismes de regroupement de l'information destinée aux rapports au niveau du Siège et/ou des bureaux régionaux. Il y a lieu de se féliciter également des discussions sur la poursuite de la simplification et du raccourcissement des rapports biennaux obligatoires.

B. INVESTIR DANS LA REFORME

134. La figure 5 présente l'évolution des ressources financières de l'UNESCO depuis l'exercice 2004-2005, ventilées entre contributions statutaires et contributions volontaires. On peut ainsi constater que le montant total des ressources demeure le même en termes nominaux, ce qui signifie que les moyens financiers (en termes réels) diminuent. La baisse des contributions volontaires au cours des trois derniers exercices biennaux a contribué à réduire la part du financement extrabudgétaire (XB) par rapport aux ressources du Programme ordinaire. Cette tendance va à l'encontre de celles généralement observées dans les organisations du système des Nations Unies, dans lesquelles le financement XB augmente généralement plus vite que le budget ordinaire. Ce fait doit être considéré à la lumière des événements récents touchant la situation budgétaire de l'Organisation.

Figure 5 : Budget ordinaire de l'UNESCO et contributions volontaires, 2004-2005 à 2010-2011, en milliers de dollars des États-Unis



Source : Données compilées à partir des documents C/5, des rapports du Comité des commissaires aux comptes sur les comptes vérifiés de l'Organisation et des rapports de l'UNESCO sur les contributions volontaires. Les contributions volontaires pour 2010-2011 ont été estimées ceteris paribus à partir des chiffres de 2010.

135. Ces chiffres donnent aux États membres une perspective à moyen terme sur les ressources de l'UNESCO. Après plusieurs années de réductions touchant divers domaines et les services d'appui, le Secrétariat de l'UNESCO a averti que poursuivre dans cette voie « compromettrait gravement notre capacité d'exécution et exigerait d'importantes réductions des programmes »⁴⁷. Dans un tel contexte, et considérant la nécessité d'investir pour garantir la mise en œuvre des réformes convenues, les propositions budgétaires initiales du Secrétariat pour 2012-2013 correspondaient à un scénario de croissance réelle zéro (CRZ), ce qui signifiait une croissance en termes nominaux uniquement. Ce scénario n'a pas été retenu par les États membres, qui ont demandé un budget reprenant l'autre scénario, à croissance nominale zéro (CNZ), qui a été ensuite établi par la Directrice générale.

136. Le scénario budgétaire CNZ aura des répercussions sur les efforts de réforme à un moment crucial pour l'Organisation au cours duquel il faudra investir pour procéder aux réformes et mettre en œuvre le changement. Tout investissement comporte un élément de risque mais si les États membres approuvent la nécessité des réformes, le Secrétariat devrait obtenir les moyens de mener à bien cette opération. Dans le même temps, la Directrice générale devrait poursuivre, voire accentuer, les efforts faits pour veiller à ce qu'elles soient allouées et utilisées de manière optimale. Si les ressources budgétaires ne peuvent couvrir la mise en œuvre de la réforme, il faudra envisager une solution de remplacement pour le Secrétariat. Partant d'une estimation du coût des principales initiatives de réforme, la Directrice générale devrait explorer la possibilité de mobiliser de nouvelles contributions extrabudgétaires à affecter à la réforme.

137. Les Inspecteurs sont conscients du fait que les réformes seront mises en œuvre de manière progressive au cours des prochaines années. À la fin de l'exercice biennal 2012-2013, il conviendrait de procéder à une première évaluation

⁴⁷ 36 C/5, Projets de résolution 2012-2013, Volume I.

externe des mesures de réforme et de leur efficacité afin de déterminer si elles ont produit les effets souhaités et de proposer des mesures correctives pour la suite, le cas échéant.

138. Le débat sur l'orientation principale de l'UNESCO touche à la question de la nécessaire cohérence de ses activités de programme et leur financement par des ressources prévisibles telles que les contributions volontaires collectives ou individuelles, les partenaires privés et commerciaux ou les gouvernements qui fournissent des contributions dans le cadre de fonds constitués au profit du donateur avec celles prévues dans le C/5 approuvé par les États membres. Le C/5 ne donne que des chiffres partiels pour les fonds XB, à savoir ceux correspondant aux engagements fermes lors de l'établissement du document, le montant réel en fin d'exercice biennal étant souvent plus élevé.

139. Ces questions ont déjà été soulevées par le Commissaire aux comptes en 2004 et 2006, ce qui a donné naissance à un certain nombre de mesures visant à renforcer les liens entre les ressources ordinaires et extrabudgétaires⁴⁸. Toutefois, l'audit effectué en 2010 par IOS a mis en lumière la persistance des difficultés afférentes au cadre de ressources XB sur le plan de la cohérence d'ensemble et de la nécessité d'une vision stratégique en la matière⁴⁹. À cet égard, le Groupe de travail sur l'EEI a souligné que les critères utilisés pour le programme financé par le budget ordinaire devraient également guider les décisions relatives aux activités financées par des ressources XB et que ces activités devraient faire l'objet de mesures de responsabilisation⁵⁰. Cette intégration est d'une importance capitale et l'Organisation devrait se doter de procédures rigoureuses garantissant d'une exécution efficace. Le PMC a un rôle important à jouer à cet égard qui consiste à assurer la cohérence et la transparence des critères convenus pour l'affectation des ressources.

140. Depuis l'exercice 2008-2009, le Programme additionnel complémentaire (CAP) a contribué à assurer une meilleure concordance entre les axes d'action du Programme ordinaire et les activités à financement extrabudgétaire. L'UNESCO est en train de lancer son troisième CAP (2012-2013). Les Inspecteurs se félicitent de l'audit consacré dernièrement au CAP par le Commissaire aux comptes et souscrivent à ses recommandations.

141. Plusieurs facteurs sont susceptibles d'expliquer la tendance à la baisse des contributions volontaires, notamment la crise économique et financière mondiale et la rationalisation engagée par les principaux contributeurs aux fonds constitués au profit du donateur, mais également la détérioration de la confiance de certains donateurs dans la capacité de l'UNESCO à avoir une valeur ajoutée et un impact. Les tableaux 17 à 19 donnent des informations sur les contributions volontaires en espèces versées à l'UNESCO.

⁴⁸ 174 EX/27.

⁴⁹ IOS/AUD/2010/02, « Audit of UNESCO's Extra-budgetary Framework », February 2011.

⁵⁰ 186 EX/17 Partie I. Critères : alignement sur les objectifs primordiaux/stratégiques de programme ; (b) détermination de la capacité d'exécution et de la probabilité d'impact réel par l'évaluation des ressources budgétaires et humaines disponibles ; (c) délimitation et avantage comparatif, mais également complémentarité, avec les activités d'autres partenaires dans le système des Nations Unies ; (d) formulation de stratégies de sortie et de limites temporelles ; et (e) bilan périodique des programmes, de leur taux d'exécution et des stratégies de sortie, sur la base d'évaluations décisionnelles.

- Aucun changement majeur n'est à signaler, si ce n'est la diminution du nombre des donateurs.
- Les contributions fournies par un petit groupe de donateurs représentent plus de 70 % du total des contributions, ce qui donne une idée de la nécessité de diversifier les sources de financement⁵¹.
- Le poids des contributions XB versées à des fonds d'affectation spéciale (26,8 %) et à des fonds constitués au profit du donateur (15,1 %) est source de contraintes en matière de gestion pour l'UNESCO et pourrait créer des problèmes d'exécution.
- Tablant sur une plus faible part du budget ordinaire, les instituts absorbent à peu près un quart des contributions volontaires, la majorité allant au Secteur de l'éducation.

Tableau 17 : Contributions XB (2008-2010), par montant (en dollars É.-U.) et par nombre de donateurs

Montant des contributions	2008	Donateurs	2009	Donateurs	2010	Donateurs
Jusqu'à 100 000	4 352 227	212	3 748 051	217	4 007 637	199
De 100 000 à 1 million	21 694 847	69	23 099 331	69	17 584 328	56
De 1 à 5 millions	46 555 306	19	47 022 569	20	58 755 197	23
Plus de 5 millions	235 175 692	13	219 668 473	14	202 513 876	10
Total	307 778 072	313	293 538 424	320	282 861 038	288

Source : Données compilées à partir de mémos internes de l'UNESCO sur les contributions volontaires (2008-2010).

Tableau 18 : Contributions XB (2008-2010), par montant (en dollars É.-U.) et par type de donateurs

Type de donateurs	2008	2009	2010
Sources gouvernementales	243 190 617	19 457 141	204 715 732
Autres sources	25 036 300	43 469 890	32 238 385
Sources des Nations Unies	39 551 155	55 497 393	45 906 921
Total	307 778 072	293 538 424	282 861 038

Source : Données compilées à partir de mémos internes de l'UNESCO sur les contributions volontaires (2008-2010).

⁵¹ BFM/FRA/2011/28, Contributions volontaires reçues en espèces pour les activités extrabudgétaires et les instituts pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2010.

Tableau 19 : Principaux donateurs de contributions XB (2008-2010)

2008	2009	2010
Brésil	Italie	Japon
Italie	Brésil	Italie
Japon	Pays-Bas	Brésil
Pays-Bas	Espagne	Pays-Bas
Espagne	Norvège	Norvège
Norvège	Japon	Espagne
Danemark	Suède	France
France	France	Belgique
Suède	Allemagne	Suède
États-Unis d'Amérique	Danemark	Iraq
et 125 autres pays	et 131 autres pays	et 125 autres pays

Source : *Mémos internes de l'UNESCO sur les contributions volontaires (2010)*.

142. Considérant en particulier les incertitudes de la période actuelle, les Inspecteurs encouragent le Secrétariat de l'UNESCO à ne pas relâcher ses efforts visant à diversifier ses ressources, notamment en direction des milieux universitaires et du secteur privé. Étant donné les domaines inscrits dans le mandat de l'UNESCO, il y a effectivement pour l'Organisation des possibilités de financement prometteuses mais également quelques risques. En 2009, le CCI a établi des points de référence pour le parrainage d'entreprise qui pourraient aider à structurer l'approche de l'UNESCO en la matière⁵².

143. En 2011, la SMT s'est penchée sur la nécessité de disposer de meilleures orientations pour les activités de collecte de fonds. Elle a décidé qu'une nouvelle stratégie globale de mobilisation des ressources devrait être présentée aux organes directeurs de l'UNESCO dans le but d'élargir la base de donateurs en fournissant des critères clairs pour l'instauration et l'entretien de relations avec d'autres partenaires, y compris dans le secteur privé. Tous les constats, déclarations et enseignements émanant de divers comités internes au cours des deux années écoulées, du RMC par exemple, devraient être exploités comme il se doit dans ce processus. Il faudra prévoir un solide mécanisme de vérification à utiliser avant tout engagement auprès de partenaires afin d'éviter les conflits d'intérêts.

⁵² JIU/NOTE/2009/1, « Corporate Sponsoring in the United Nations System ».

VI. CONTRÔLE

144. Depuis 2000, l'UNESCO s'est dotée d'un cadre complet de contrôle composé d'un Service d'évaluation et d'audit (IOS) regroupant les activités d'audit, d'évaluation et d'investigation et complété par des mécanismes de contrôle externe tels que le Commissaire aux comptes, le Comité consultatif de surveillance (OAC) et le Corps commun d'inspection. Cet ensemble est conforme aux recommandations formulées par le CCI en 2000.

Tableau 20 : Cadre de contrôle de l'UNESCO

IOS	Procéder aux audits, évaluations et investigations internes et fournir d'autres services d'aide à la gestion
Commissaire aux comptes	Procéder à l'audit des comptes et états financiers annuels de l'UNESCO et autres questions spécifiques
OAC	Conseiller la Directrice générale sur les questions de contrôle interne
CCI	Procéder à des évaluations, inspections et investigations dans tout le système des Nations Unies

Source : Rapport annuel d'IOS, 2010.

A. SERVICE D'ÉVALUATION ET D'AUDIT

145. Le fondement administratif de la création de fonctions de contrôle interne à l'UNESCO se trouve dans le chapitre 1.6 du Manuel administratif. Le tableau 21 montre l'évolution des ressources autant budgétaires qu'extrabudgétaires d'IOS. La part d'IOS dans le budget de l'UNESCO s'établit à 0,57 %, ce qui cadre avec les fourchettes suggérées par le CCI en 2006⁵³. Les Inspecteurs relèvent que les ressources consacrées au contrôle interne sont allées en diminuant au cours des derniers exercices biennaux. Étant donné la nécessité de renforcer le contrôle à de nombreux niveaux dans l'Organisation, comme il ressort du présent examen, les Inspecteurs s'inquiètent de cette évolution, considérant en particulier qu'IOS assume aussi d'autres responsabilités générales.

Tableau 21 : Ressources du Service d'évaluation et d'audit en dollars des États-Unis

2008-2009	Budget ordinaire : 6 161 900 Contributions volontaires : 882 000	Total : 7 043 900
2010-2011	Budget ordinaire : 6 073 100 Contributions volontaires : 814 400	Total : 6 887 500
2012-2013	Budget ordinaire : 6 207 000 Contributions volontaires : 736 000	Total : 6 943 000

Source : 34 C/5, 35 C/5 et 36 C/5 Projets de résolution 2012-2013, Volume I).

Audit interne

146. IOS utilise une approche fondée sur le risque pour établir son plan d'audit. Les entités auditées sont classées par ordre de priorité et les ressources

⁵³ Voir JIU/REP/2006/2, « Lacunes des mécanismes de contrôle au sein du système des Nations Unies ».

correspondantes sont allouées après une analyse prenant en considération des éléments de risque tels que l'ampleur du budget, l'importance opérationnelle, la nature de la dépense et les constatations d'audits antérieurs. À cette fin, les entités et les processus sont divisés en trois groupes : (a) unités et opérations du Siège gérées par celui-ci, (b) unités et entités hors Siège et (c) catégories en rapport avec les technologies de l'information et de la communication (TIC).

147. Les fonctions d'audit interne sont conformes aux normes et principes professionnels et ont fait l'objet ces dernières années d'examens par des pairs externes et d'auto-évaluations. IOS a aussi mis au point divers mécanismes d'assurance de la qualité⁵⁴ et adopté un certain nombre de meilleures pratiques : documents de travail électroniques, conditions d'homologation professionnelle, enquêtes auprès des clients, etc. Les recommandations d'audit interne et leur état d'avancement sont consignés dans une base de données d'IOS. Les Inspecteurs se félicitent de ce mécanisme de suivi qui constitue un élément important pour l'accomplissement de la mission du Service. Le nombre de recommandations en attente d'application s'est considérablement réduit ces dernières années grâce à l'importance accrue que la direction accorde à cette question et à un suivi plus rapproché par IOS. Toutefois, la récapitulation des recommandations en attente à l'issue d'évaluations n'est faite que sous forme d'un document texte, ce qui rend le suivi plus complexe que s'il s'agissait d'une base de données.

Évaluation

148. La stratégie d'évaluation actuelle (2008-2013) contient la déclaration d'orientation générale sur l'évaluation. Elle est organisée autour de huit grands objectifs destinés à faire en sorte que les domaines stratégiques soient évalués au cours de chaque période de la Stratégie à moyen terme, de même que les principaux organes décentralisés et les principales fonctions centralisées. Le plan d'évaluation biennale énumère toutes les évaluations prévues au cours d'un exercice donné (évaluations stratégiques, thématiques ou axées sur le terrain). Le fait que le plan d'évaluation est annexé au document de programme et budget C/5 est conforme aux bonnes pratiques en la matière.

149. Les Inspecteurs notent qu'un certain nombre d'évaluations sont données en sous-traitance sous la supervision générale d'IOS et que, comme dans nombre d'autres organisations du système des Nations Unies, les évaluations et auto-évaluations décentralisées sont de qualité variable. Les Inspecteurs se félicitent donc de la volonté résolue de la Directrice générale de renforcer la capacité d'évaluation au sein de l'Organisation, hors Siège en particulier, notamment en recourant davantage à l'auto-évaluation intégrée à la gestion des programmes. Les Inspecteurs souscrivent au constat récurrent d'IOS concernant le caractère limité des compétences en matière d'évaluation disponibles dans les bureaux hors Siège et au manque de moyens d'assurer systématiquement le suivi, la gestion et l'établissement de rapports. Les capacités d'évaluation actuelles manquent de ressources, considérant en particulier que de nombreuses évaluations sont effectuées par des parties externes. Au cours des débats sur le réseau hors Siège, des propositions ont été également faites en vue d'intégrer les fonctions d'évaluation et de gestion des connaissances à la présence régionale. Les restrictions budgétaires pourraient néanmoins entraver un tel renforcement des capacités à l'avenir.

⁵⁴ À titre d'exemple : (a) [Evaluation Handbook](#), (b) [Guidelines for Developing Terms of References](#), (c) [Desk Study Checklist](#), (d) [Guidelines for Selection of Evaluators](#), (e) [Guidelines for Inception Reports](#), (f) [Guidelines for Managing External Evaluations](#), (g) [Guidelines for Follow-up to Evaluation Report Recommendations](#).

150. IOS a procédé en 2008 à une opération d'évaluation par les pairs, consistant en une auto-évaluation conforme aux normes et principes du Groupe des Nations Unies par l'évaluation (GNUE), suivie d'une validation par un auditeur externe. Les Inspecteurs estiment que la Section de l'évaluation d'IOS devrait se soumettre à intervalles réguliers à un examen permettant de déterminer dans quelle mesure elle implique des normes et principes professionnels conformes au modèle proposé par le GNUE, le cas échéant.

Investigations

151. Créée en 2008, l'Unité des investigations peut enquêter sur toute affaire d'irrégularité, moyennant l'approbation expresse de la Directrice générale. Ce rôle d'investigation consiste à examiner les allégations d'irrégularité (fraude, gaspillage, abus et autres irrégularités), à déterminer leur véracité et à fournir les preuves les corroborant en vue de mesures disciplinaires ou de poursuites éventuelles conformément aux dispositions du Manuel administratif. La fonction d'investigation dans les organisations du système des Nations Unies a été examinée par le CCI dans le cadre d'un rapport distinct⁵⁵. Les Inspecteurs tiennent à signaler un obstacle parmi plusieurs autres à l'indépendance de la fonction d'investigation à l'UNESCO, à savoir qu'une investigation ne peut être engagée qu'après « l'approbation expresse de la Directrice générale ». Ce problème devrait être réglé comme indiqué dans ledit rapport.

B. COMITE CONSULTATIF DE SURVEILLANCE (OAC)

152. En 2000, le CCI a recommandé la création d'un organe consultatif d'experts sur la surveillance qui serait chargé d'aider les organes délibérants. Au cours de la décennie qui a suivi, ce comité n'a pas bénéficié, sur le plan des fonctions, de la composition et de la place dans l'organigramme, d'une continuité suffisante, pour apporter à l'Organisation toute la valeur ajoutée qui pourrait être la sienne. L'OAC est finalement devenu un comité permanent en application de la résolution 35 C/101 de la Conférence générale et son mandat a été adopté par la décision 181 EX/33 du Conseil exécutif. Il est composé de quatre experts extérieurs chargés de conseiller la Directrice générale sur les activités de surveillance et connexes à l'UNESCO (gestion des risques, contrôle financier et éthique)⁵⁶. Son rapport annuel est transmis au Conseil exécutif. Considérant ses rapports intérimaires, les Inspecteurs espèrent que ce comité fonctionnera désormais sans accroc. Son rôle et sa valeur ajoutée pour l'UNESCO devraient être réévalués à intervalles réguliers à la lumière des recommandations figurant dans le rapport du CCI sur la fonction d'audit.

C. CORPS COMMUN D'INSPECTION

153. Le CCI assure un contrôle externe indépendant, centré sur les problèmes qui se posent à l'échelle de tout le système, l'UNESCO étant l'une de ses organisations participantes. Cette dernière a une attitude positive et dynamique à l'égard des rapports et recommandations du CCI. La preuve en est dans le fort taux d'acceptation (76 %) et d'application (65 % appliquées et 30 % en cours) des recommandations formulées au cours de la période 2004-2009. Le rapport récapitulatif établi pour examen et suite à donner par le Conseil exécutif est conforme aux bonnes pratiques. Il est complété par un plan d'action incluant les

⁵⁵ JIU/REP/2010/5, « La fonction d'audit dans le système des Nations Unies », et JIU/REP/2011/7, « The Investigation Function in the United Nations system ».

⁵⁶ 35 C/47.

observations sur les recommandations du CCI et est disponible sur le site Internet d'IOS. Les Inspecteurs regrettent néanmoins que la version intégrale des rapports ne soit pas transmise pour examen aux organes directeurs de l'UNESCO, en particulier à la Conférence générale, qui ne se penche donc pas sur le rapport du CCI. En fait, les recommandations adressées aux organes directeurs de l'UNESCO dans le rapport du CCI de 2000 n'ont pas été soumises ni examinées à ce titre.

D. DIFFUSION DES RECOMMANDATIONS DES ORGANES DE CONTROLE

154. Les rapports des organes de contrôle et leurs recommandations sont distribués à la Directrice générale et aux organes directeurs de différentes manières. Dans le cadre du présent examen, les représentants des États membres ont signalé qu'ils n'étaient pas suffisamment bien informés des mesures d'application des recommandations acceptées, s'agissant en particulier de celles qui relèvent de la responsabilité de la Directrice générale. Selon les directives relatives au suivi des recommandations figurant dans les rapports d'évaluation, IOS fait périodiquement rapport au Conseil exécutif et au Conseil des ADG (devenu la SMT) sur l'état d'avancement général de l'application des plans d'action. Les rapports d'IOS sur les trois fonctions (audit, évaluation et investigations) fournissent les taux d'application et d'autres renseignements globaux mais pas de renseignements sur les différentes recommandations, en partie à cause des limites imposées par le Conseil exécutif sur la longueur des documents. Il n'en demeure pas moins que **la Directrice générale devrait s'employer à assurer aux États membres une information exacte et complète sur la suite donnée aux recommandations des organes de contrôle.**

ANNEXE I : ENQUÊTE EN LIGNE DU CCI

Le personnel de l'UNESCO a contribué au présent examen par le biais d'une enquête en ligne menée tant au Siège que hors Siège en juin 2011. Cette enquête a été établie en complément à l'enquête mondiale auprès du personnel de l'UNESCO de 2010. Elle est donc centrée sur la direction exécutive et la gestion du changement. Le taux de participation, en particulier au Siège de Paris, est illustratif et statistiquement représentatif des vues de certaines catégories de personnel. Il est intéressant de noter que plus d'un tiers des participants à l'enquête ont plus de dix années d'expérience à l'UNESCO, ce qui confère à l'enquête une perspective à long terme. Les constatations ressortant de l'enquête, fondées sur des données tant globales que ventilées en fonction de différentes catégories et différents lieux d'affectation, figurent dans le corps du présent rapport.

Participation à l'enquête en ligne du CCI, 2011, par lieu d'affectation

	Destinataires	Participants	Taux de participation
Siège (Paris)	1 861	685	36,8 %
Autres lieux*	2 119	587	27,7 %
Total	3 980	1 272**	32,0 %

*Regroupe tout le personnel en poste ailleurs qu'au Siège. **Y compris les enquêtes incomplètes.

Participation à l'enquête en ligne du CCI, 2011, par grande catégorie

	Destinataires	Participants	Taux de participation
Cadre organique (internationaux)	1 005	521	51,8 %
Cadre de service et de bureau	1 135	366	32,2 %
Autres catégories	1 840	385	20,9 %

L'analyse des réponses fait apparaître les points intéressants suivants :

- dans l'évaluation du processus de réforme actuel, les participants se répartissent en trois grands groupes : Opinions favorables, Opinions défavorables et Sans opinion ;
- par lieu d'affectation, le personnel du Siège fait généralement une évaluation plus négative. Un tiers des employés hors Siège disent souvent ne pas être au courant d'un problème précis mais les participants qui sont au courant ont généralement une opinion positive. Les employés de l'UNESCO en poste dans les instituts sont, de loin, les plus déconnectés et ont souvent des difficultés à se faire une opinion ;
- par classe, près de la moitié des directeurs ont participé à l'enquête. Il convient de noter qu'ils étaient souvent assez mitigés sur bon nombre de questions, voire parfois assez critiques.

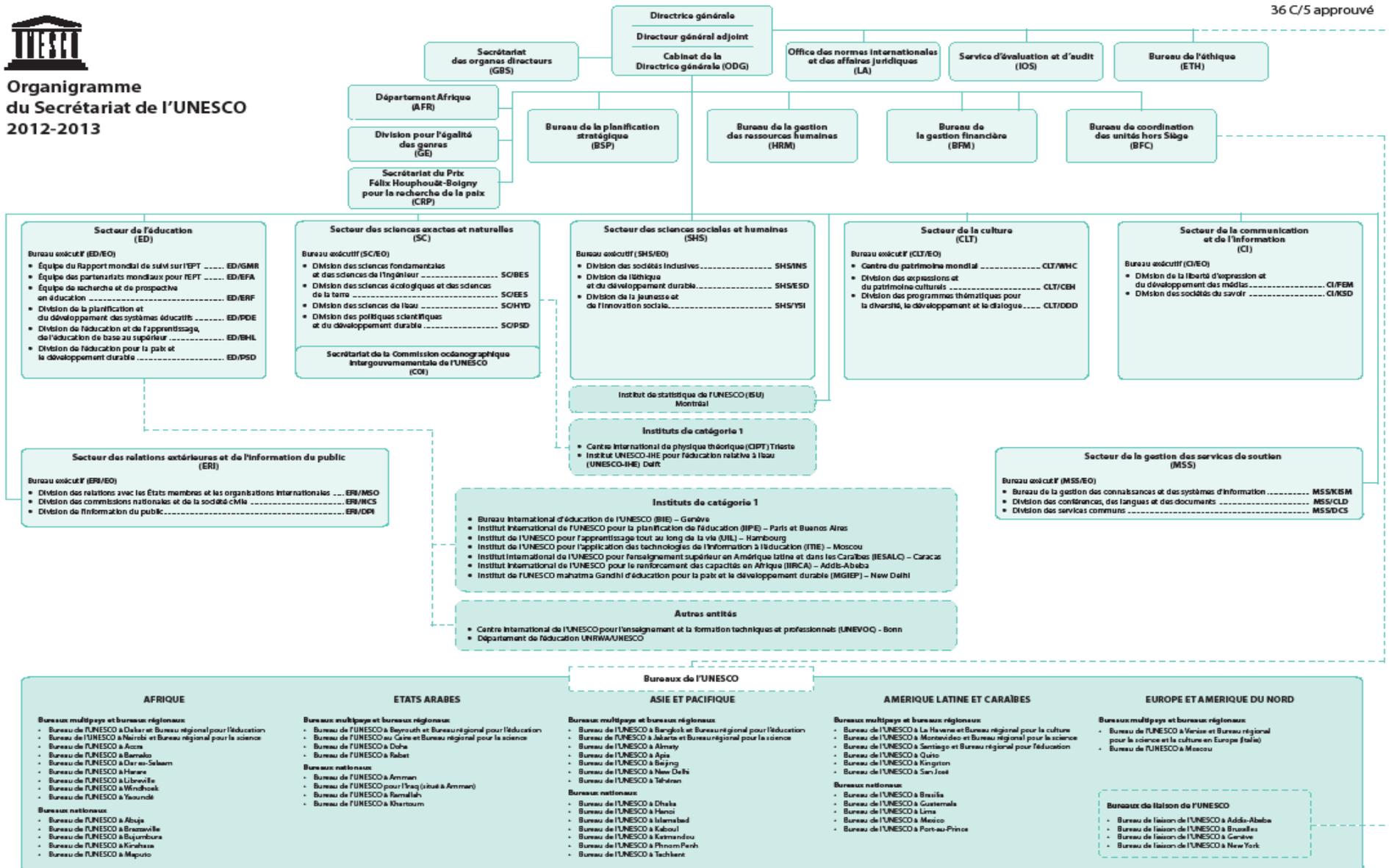
Les Inspecteurs ont également recueilli des observations et suggestions qui touchent à un grand nombre de questions de gestion et d'administration. Les principales préoccupations exprimées avaient trait : (a) à la perception par de nombreux membres du personnel que leur organisation était bureaucratique et lourdement administrative dans son fonctionnement au quotidien ; (b) au manque de ressources mises à la disposition du personnel hors Siège pour mener à bien ses activités ; et (c) souvent, à des frustrations et un certain découragement.

ANNEXE II : Organigramme de l'UNESCO (2012-2013)

36 C/5 approuvé



Organigramme du Secrétariat de l'UNESCO 2012-2013



ANNEXE III : Vue d'ensemble des mesures à prendre par les organisations participantes pour donner suite aux recommandations du CCI

JIU/REP/2011/8

		Effets prévus	Nations Unies, fonds et programmes													Institutions spécialisées et AIEA																			
			Nations Unies*	CNUCED	UNODC	PNUE	ONU-Habitat	HCR	UNRWA	PNUD	FNUAP	UNICEF	PAM	ONU-Femmes	UNOPS	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OM	OMPI	ONUDI	OMT	AIEA							
Rapport	Pour suite à donner																<input checked="" type="checkbox"/>																		
	Pour information		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>																														
Recommandation 1		e															E																		
Recommandation 2		e															E																		
Recommandation 3		e															L																		
Recommandation 4		c															E																		
Recommandation 5		d															E																		
Recommandation 6		e															E																		
Recommandation 7		a															E																		
Recommandation 8		o															L																		

Légende : L : Recommandation pour suite à donner par l'organe délibérant E : Recommandation pour suite à donner par le chef du secrétariat

: La recommandation n'appelle pas de mesure de la part de cette organisation.

Effet escompté : a : transparence accrue ; b : diffusion des pratiques optimales ; c : coordination et coopération accrues ; d : contrôle et respect accru ; e : renforcement de l'efficacité ; f : économies substantielles ; g : efficacité accrue ; o : autres. *Couvre toutes les entités énumérées dans la circulaire ST/SGB/2002/11 autres que la CNUCED, l'UNODC, le PNUD, ONU-HABITAT, le HRC et l'UNRWA.