

**Conseil international de coordination
du Programme sur l'Homme et la biosphère (MAB)**
Vingt-septième session

Siège de l'UNESCO, Paris, salle XII (Bâtiment Fontenoy)
8-12 juin 2015

Point 6 bis de l'ordre du jour provisoire : RAPPORT D'ÉTAPE DE L'AUDIT MENÉ PAR LE COMMISSAIRE AUX COMPTES SUR LA GOUVERNANCE DE L'UNESCO ET DES ENTITÉS, FONDS ET PROGRAMMES QUI LUI SONT RATTACHÉS

1. À sa 37^e session, la Conférence générale de l'UNESCO a décidé qu'il fallait procéder à un audit de la gouvernance de l'Organisation et des entités, fonds et programmes qui lui sont rattachés. À cette fin, le Commissaire aux comptes de l'UNESCO a mis au point un questionnaire d'autoévaluation que tous les organes directeurs concernés devaient remplir avant le 2 septembre 2014.
2. Le Programme sur l'Homme et la biosphère (MAB) est concerné par cet audit. À sa 26^e session, le Conseil international de coordination du MAB (CIC-MAB) a élaboré un processus afin de répondre efficacement à cette enquête. Faisant suite à la décision du CIC-MAB, le Secrétariat du Programme a envoyé le questionnaire à tous les membres du Bureau qui l'ont transmis aux membres du Conseil de leur région respective, demandant un retour avant le 31 juillet 2014. Passé ce délai, chaque membre du Bureau a compilé les réponses de sa région et envoyé le document obtenu au Rapporteur du Conseil. Le Rapporteur a établi une réponse globale et l'a transmise aux membres du Bureau pour qu'ils la commentent, la révisent et l'approuvent avant que le Président du Bureau soumette la version finale de la réponse globale au Commissaire aux comptes le 3 septembre 2014.
3. Le rapport *d'étape*¹ (196 EX/23.INF.5) a été présenté au Conseil exécutif, à sa 196^e session, par le Commissaire aux comptes en avril 2015. Il résume les premiers résultats de l'audit – examen des travaux antérieurs, comparaisons entre organisations internationales –, présente les résultats statistiques de l'autoévaluation demandée par la Conférence générale et propose des pistes de diagnostic en vue de répondre à l'attente de la Conférence générale. Pour chaque entité, des « pistes de réflexion » sont présentées. Le rapport d'étape est disponible dans son intégralité à l'adresse suivante <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232417f.pdf>. La partie du rapport d'étape relative au Programme MAB figure en annexe.
4. Le rapport complet sera présenté au Conseil exécutif à sa 197^e session (octobre 2015) pour que le Conseil puisse soumettre à l'examen de la 38^e session de la Conférence générale des mesures de suivi pertinentes (novembre 2015).

¹ Le présent document, établi à la demande expresse de la Conférence générale et destiné à être examiné par le Conseil exécutif lors de sa 196^e session, n'est pas un « rapport d'audit » au sens où l'entendent les normes internationales d'audit, et plus particulièrement la norme ISSAI 3000 édictée par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle (INTOSAI). Tous les faits et données inscrits dans ce document ont toutefois fait l'objet d'une contradiction intermédiaire avec les parties prenantes intéressées, chacune pour ce qui les concerne (entités examinées, délégations et/ou groupes de délégations, Secrétariat) (avertissement, 196 EX/23.INF.5).

5. Le CIC-MAB est invité à prendre note du rapport d'étape du Commissaire aux comptes concernant le Programme MAB et à faire part de ses observations sur les premières conclusions et propositions qui y figurent le cas échéant.

32- Programme sur l'homme et la biosphère

1. Lancé en 1970 par la Conférence générale, ce programme intergouvernemental (Man and the Biosphere programme, MAB) vise à améliorer les environnements humains et à préserver les écosystèmes naturels : recherche, renforcement des capacités, avec pour principaux objectifs de réduire la perte de biodiversité et d'en traiter les aspects écologiques, sociaux et économiques. Il s'appuie sur le Réseau mondial des réserves de biosphère et d'autres partenaires. Le MAB accueille aujourd'hui 119 États membres et recouvre un ensemble de 631 réserves de biosphère. Sa démarche le rapproche, dans une certaine mesure, de celle de la Convention du patrimoine mondial, qui a une centaine de sites en commun avec lui.

2. Le principal de ses trois organes directeurs est le *Conseil international de coordination* (CIC), composé de 34 États membres élus pour quatre ans. A chaque session ordinaire de la Conférence générale, la moitié des membres sortants sont réélus ou remplacés par des membres du même groupe régional. Le conseil se réunit une fois par an – parfois dans un État membre, avec des frais pour les États membres qui affectent le taux de participation des membres du conseil (1 ou 2 absents lorsque la réunion est à Paris, jusqu'à 7 absents quand d'autres pays l'accueillent). Chaque État membre dispose d'une voix, et de sièges pour ses experts. En outre, les États non membres du Conseil peuvent être observateurs, ainsi que des organisations internationales, y compris non gouvernementales. Comme dans d'autres assemblées, une plus grande implication de la société civile est souhaitée (jeunesse, notamment). Il arrive que des représentants des États membres du CIC siègent aussi, sans être rémunérés, au Conseil consultatif d'experts évoqué *infra*. Si un membre du bureau est du même pays que le dossier examiné, il quitte la pièce lors des délibérations.

3. Entre les sessions, l'autorité du CIC est déléguée à son *Bureau*, de six membres élus pour quatre ans, parfois sans appel préalable à candidatures, un par groupe régional : un président et cinq vice-présidents dont l'un fait en général office de rapporteur. Les statuts stipulent que ce nouveau bureau est élu le premier jour de la session du Conseil qui suit la conférence générale : des membres du nouveau bureau peuvent ainsi ne découvrir les dossiers et les projets de recommandations que le jour même de leur élection.

4. Un *Comité consultatif* de douze spécialistes nommés pour quatre ans renouvelables par la direction générale a été constitué en 1992. Il se réunit en début d'année pour adresser au Bureau un rapport préparant la session du CIC. Dans ces trois instances, les mandats sont renouvelables. Ce gage de continuité pour des mandats de deux ans, ailleurs, engendre des frustrations pour ceux de quatre ans renouvelés plusieurs fois.

5. Le lien entre ces trois instances est assuré par un secrétariat de sept agents (3,25 ETP, fin 2014), dont deux sont rémunérés par les ressources extrabudgétaires. Les ressources ordinaires prévues pour 2014-2015 sont d'environ 5,6 MUSD, dont 80% de frais de personnel, y compris dans les bureaux régionaux, et 20% pour les projets, publications, déplacements, séminaires, etc. Jusqu'à 7 M USD sont attendus en ressources extrabudgétaires.

6. En dépit des effectifs du secrétariat, les synergies entre le **programme intergouvernemental sur l'Homme et la Biosphère** et la Convention du patrimoine mondial – qui ont plus d'une centaine de sites en commun – ainsi que la mise en œuvre de l'accord signé en janvier 2008 entre les Secteurs de la Culture et des Sciences semblent perfectibles, alors qu'il revient aux organes directeurs concernés d'y veiller. Ces derniers ne paraissent pas avoir suffisamment veillé à l'harmonisation des procédures y afférentes, notamment en termes de concertation stratégique, d'examen périodiques des réserves de biosphère, qui sont ici des auto-évaluations faites par le pays concerné, d'indicateurs d'objectifs et de résultats. Cela avait notamment conduit à une recommandation du rapport d'évaluation du programme IOS/EVS/PI/5 (2002).

7. Des effets pervers découlant de la recherche d'un consensus dans la définition de la stratégie du MAB ont été relevés par le rapport d'évaluation de son Plan de Madrid (IOS/EVS/PI/139 REV., mai 2014) : *"a number of factors in fact significantly reduced the evaluability of the MAP"⁵⁶. One of the explanations for the abovementioned constraints is the fact that the MAP targets and actions were formulated on the basis of a consensus-seeking process. While stakeholder consensus is a crucial element in the development of a strategy and action plan within the context of an intergovernmental program, such consensus should be established at the level of strategic directions and high-level priorities. The development of specific actions and corresponding indicators is first and foremost a technical exercise, subject to principles of coherence and logic"* (page 67). Cette observation conduit à s'interroger sur l'utilité qu'il y aurait parfois à recourir au vote plutôt qu'au consensus.

⁵⁶ Note 46 of the IOS report: *"the broad scope of the MAP, the lack of clarity in formulation of particular elements of the MAP, the lack of a clear definition of roles and responsibilities, the lack of an intervention logic as a basis for the action plan (see section 1.4. of the main report for further discussion"*.

8. Le rapport final SC-14/CONF.226/15 de la session de quatre jours tenue en juin 2014 comporte 552 paragraphes en 85 pages (hors annexes). Sa longueur découle de l'examen, une par une, de nombreuses propositions de désignation, extension, modification ou refus de nouvelles réserves de biosphère⁵⁷. Ces propositions avaient été validées par le Comité consultatif, avant de mobiliser cette assemblée de plusieurs centaines de participants et observateurs. C'est une illustration du risque de « micromanagement », par de nombreux organes directeurs, de décisions ponctuelles qui pourraient plus économiquement et efficacement relever, sur la base d'orientations précises, soit du Secrétariat soit du Bureau. Le Conseil n'intervient toutefois dans les délibérations de dossiers que dans les rares cas où l'avis technique du comité consultatif est différent de celui émis par le bureau du CIC.

9. La session de juin 2014 s'est efforcée d'en tirer les leçons, en abordant, après quatre décennies d'expérience, des questions d'organisation de la gouvernance, comme illustré *supra*, qui sont communes à nombre d'organes directeurs. Certaines auraient pu de longue date aboutir à des bonnes pratiques adoptées par tous les organes directeurs, telles que celles portant sur le calendrier des sessions et élections (cf. pgh 4 *supra*), ou les « *délais relativement courts entre le moment où le Secrétariat les informe des recommandations du Comité consultatif et les dates limites de soumission des informations demandées pour la session suivante du CIC. (...). Dans la mesure où les pays ont besoin plus de temps pour répondre aux recommandations du Comité consultatif, il a été proposé que ce dernier se réunisse dès que possible après la date limite accordée aux pays pour soumettre leurs propositions (30 septembre)* »⁵⁸.

10. Des délégués ont demandé un accès en ligne aux dossiers de candidature et rapports d'examens périodiques. Le Secrétariat dispose pour cela de la plateforme UNESTEAM, mais n'avait pas encore donné suite début 2015. La mise à disposition dans les salles de réunion de terminaux y donnant accès n'a pas été financée. Il envisage de mieux expliciter le calendrier des processus d'examen des dossier, de donner un délai de deux mois aux États membres pour fournir des informations complémentaires, et d'avancer la date de réunion du Comité consultatif afin d'augmenter le temps disponible pour que les États membres répondent aux éventuelles questions et recommandations.

Pistes de réflexion :

- I. Vérifier la bonne complémentarité des rôles respectifs du Conseil, du Bureau et du Comité consultatif, et réexaminer les possibilités de double appartenance.
- II. Sans accroître la taille des réunions, diversifier les canaux de communication interactive avec les sous-ensembles de la société civile jouant un rôle essentiel dans l'accomplissement des objectifs de l'UNESCO (ici, le développement durable de la biosphère) et à ceux susceptibles de contribuer aux ressources extrabudgétaires.
- III. Accroître la publication sur le portail de l'UNESCO des documents de travail et dossiers de candidature.
- IV. Renforcer les synergies et les alignements de procédure avec les conventions du même secteur.
- V. Analyser les risques de « micromanagement » et se doter des moyens nécessaires à leur prévention.

⁵⁷ Le Secrétariat a reçu en 2013 plus de 80 rapports d'examen périodique (la moyenne annuelle est de 20 à 30 rapports) du fait de la stratégie de sortie, qui implique que tous les États membres soumettent ce rapport avant le 30 septembre 2015 (soit une centaine de rapports).

⁵⁸ SC-14/CONF.226/15,7 juillet 2014, pgh 70.