



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

Conseil exécutif

Cent quatre-vingt-dix-neuvième session

199 EX/16.INF
PARIS, le 4 mars 2016
Anglais et français seulement

Point 16 de l'ordre du jour provisoire

RAPPORT SUCCINCT DU COMITÉ CONSULTATIF DE SURVEILLANCE

Résumé

Conformément à son mandat, le Comité consultatif de surveillance présente à la Directrice générale le présent rapport succinct contenant les observations résultant de ses réunions de juin et octobre 2015 ainsi que de sa dernière réunion tenue du 18 au 20 janvier 2016.

Introduction

Au cours du dernier trimestre de 2009, le Comité consultatif de surveillance (dénommé ci-après « le Comité ») a été reconstitué à l'initiative de la Directrice générale et son mandat a été approuvé par le Conseil exécutif à sa 183^e session et adopté par la Conférence générale à sa 35^e session (35 C/Résolution 101).

La Directrice générale a proposé en 2015 d'apporter au mandat des modifications qui ont été adoptées par le Conseil exécutif à sa 196^e session (décision 196 EX/24). Les principales modifications visaient à mieux préciser et clarifier certains aspects des attributions du Comité, par exemple dans le domaine de l'évaluation et de l'investigation, ainsi qu'à inclure un cinquième membre. Le mandat révisé est reproduit à l'annexe I.

Le Comité s'est réuni deux fois à Paris, en février et en juin, et il a tenu une réunion virtuelle en octobre. Une réunion en face-à-face s'est tenue en janvier 2016. Lors de la réunion de juin 2015, le Comité a eu le plaisir de bénéficier d'une rencontre informelle avec des représentants des États membres et il est prêt à renouveler cette expérience si les États membres le souhaitent. Le Comité a rencontré la Directrice générale lors des trois réunions tenues à Paris pour prendre connaissance de ses projets dans le domaine de la surveillance et de la gestion et lui communiquer ses réactions et lui soumettre des recommandations. Ces réunions sont très précieuses au Comité pour déterminer dans quelle direction la Directrice générale conduit l'UNESCO et s'informer de ses préoccupations au sujet des domaines dans lesquels elle souhaiterait connaître l'avis du Comité.

Outre ses réunions, le Comité a examiné le rapport d'audit du Commissaire aux comptes sur la gouvernance et donné son avis à la Directrice générale sur la partie de ce rapport qui concerne le rôle du Comité.

À la demande de la Directrice générale, le Comité lui a donné un avis confidentiel sur un cas faisant l'objet d'une enquête.

Le Comité s'est félicité d'avoir l'occasion de rencontrer le nouveau Commissaire aux comptes ainsi que le nouveau Président du Conseil exécutif lors de sa réunion de janvier 2016. Ces deux rencontres ont été utiles au Comité pour prendre contact et discuter des domaines de coopération future avec ces deux entités.

Conformément à son mandat, le Comité soumet à la Directrice générale le présent rapport succinct contenant les observations issues de ses réunions de juin et octobre 2015 ainsi que de sa dernière réunion tenue du 18 au 20 janvier 2016.

A. Gestion du programme

Si le Comité a été encouragé d'apprendre que le Comité de gestion du programme (PMC) est réactivé, il estime qu'il faut un effort soutenu pour renforcer la surveillance de la gestion du programme. De plus, il estime que l'inclusion du Service d'évaluation et d'audit (IOS) comme membre du PMC, avec le statut d'observateur, augmente l'intérêt que présente le PMC pour la direction et permet aussi à IOS de jouer un rôle proactif dans le soutien à une gestion efficace et l'internalisation des enseignements tirés de l'évaluation. Le Comité a été informé au sujet des modalités d'élaboration du premier Rapport stratégique sur les résultats (SRR) et il appuie l'approche adoptée par le Bureau de la planification stratégique (BSP) pour aider les gestionnaires du programme dans cette tâche, tout en assurant aussi une fonction de surveillance et de consolidation. Le Comité note que l'élaboration du SRR est un exercice complexe et difficile et attend avec intérêt le premier rapport de ce type.

Le Comité a été informé au sujet du Rapport sur l'exécution du programme et certains utilisateurs lui ont indiqué que ce rapport est utile, mais le Comité recommande à nouveau que le PMC, en

tant que représentant de la direction exerçant une surveillance sur la gestion du programme, se réunisse régulièrement. Cela est nécessaire pour gérer les questions de programme sur une base dynamique de façon que les décisions puissent être prises en temps voulu pour faciliter une exécution plus efficiente du programme, surtout à une époque de contraintes budgétaires.

Recommandation 1 (2016)

Le Comité réitère sa recommandation, formulée en 2015, tendant à ce que le PMC soit réactivé et qu'il se réunisse régulièrement de façon à exercer sa surveillance sur la gestion du programme, faisant rapport à la SMT et soumettant les problèmes à la Directrice générale en tant que de besoin.

B. Suivi de l'évaluation et de l'audit interne

Le Comité note que les recommandations des audits internes et des évaluations continuent à servir d'éléments importants de l'amélioration et de l'apprentissage permanents visant à accroître l'efficacité organisationnelle et à fournir des indications utiles à la direction sur l'atténuation des risques. De plus, si les recommandations de l'audit interne concernent principalement l'intégrité des processus de contrôle interne et donc la fiabilité des informations fournies aux parties prenantes, elles pourraient aussi être une source d'enseignements et contribuer au maintien de la crédibilité de l'UNESCO face aux donateurs en un temps de limitation des ressources. Le Comité note que s'il y a eu une amélioration de l'examen des recommandations des audits et des évaluations par la SMT, cette amélioration a été puissamment soutenue par la collaboration d'IOS avec les secteurs et les bureaux. Il incombe à la direction d'appliquer les recommandations et en conséquence le Comité prie instamment la Directrice générale de veiller à ce que la direction institue un processus par lequel les secteurs et les programmes examinent régulièrement la mise en œuvre des recommandations de telle sorte qu'ils puissent faire rapport à la SMT sur les progrès accomplis. Ce type de processus aide à faire en sorte que l'indépendance d'IOS ne soit pas compromise et aide aussi la Directrice générale à faire répondre les gestionnaires de la qualité et de la ponctualité de la mise en œuvre des recommandations. Le rôle d'IOS est de vérifier la qualité et l'efficacité de la mise en œuvre au moyen de processus bien établis de validation indépendante, et non de se substituer à une gestion défailante.

Comme il a été noté en 2015, les retards dans l'application des recommandations, tant des évaluations que des audits internes, peuvent diminuer la valeur des bénéfices que l'UNESCO peut retirer de l'investissement dans ces fonctions de surveillance. De plus, ils exposent l'UNESCO au risque que si les recommandations des audits internes restent lettre morte pendant une longue période, l'UNESCO soit exposée à des risques inutiles. Pour ce qui est des recommandations des évaluations, s'il n'y a pas de suivi systématique de la mise en œuvre, la valeur de leur potentiel d'amélioration des programmes est considérablement réduite.

En janvier 2016, le Comité a examiné en détail l'audit interne sur le rapport qualité/prix en matière de contrats. Le Comité note que pour diverses raisons, dont le non-respect de la politique établie, 51 % seulement du volume total des contrats passés par l'UNESCO, se montant à environ 45 millions de dollars, a été soumis à une procédure de comparaison des prix, et qu'en conséquence des marchés d'une valeur d'environ 22 millions de dollars n'ont fait l'objet d'aucune mise en concurrence ou d'un processus équivalent de comparaison des prix.

Le Comité estime qu'IOS aurait pu utiliser cette information pour attirer l'attention de la direction sur l'impact potentiel de la politique des achats et de sa mise en œuvre en relation avec la comparaison des prix. Si les 49 % de contrats conclus sans mise en concurrence avaient fait l'objet d'appels d'offres ou avaient été autrement soumis à une procédure de comparaison des prix, et si une réduction des prix de 5 % avait été obtenue, cela se serait traduit par un montant supplémentaire de 1,1 million de dollars pour le programme, qui aurait pu être déployé au mieux. Le Comité note que si IOS peut systématiquement cadrer les conclusions des audits dans le contexte de bénéfices programmatiques, mettant en évidence les économies susceptibles d'être

réalisées sur les coûts, cela augmentera la valeur de ses travaux. De plus, le Comité note aussi que pour que ces recommandations contribuent pleinement aux opérations de l'UNESCO, il est crucial qu'elles soient appliquées en temps utile – et en conséquence un processus robuste de suivi par la direction de l'état de mise en œuvre des recommandations renforcera cette possibilité.

Recommandation 2 (2016)

Le Comité réitère sa recommandation, formulée en 2015, tendant à ce que les rapports sur l'état de la mise en œuvre des recommandations des évaluations et des audits internes figurent chaque trimestre à l'ordre du jour de la SMT, que la direction établisse un rapport de forme simple précisant les mesures à prendre, l'entité organisationnelle responsable, les délais à respecter pour ces mesures et l'état de mise en œuvre à la date d'établissement du rapport avec une justification et une analyse des causes profondes de tout retard, et que SMT soumette à la Directrice générale, pour qu'elle prenne une décision, tous les cas particulièrement préoccupants.

Le Comité recommande en outre que :

- **l'examen trimestriel de l'état de mise en œuvre des recommandations des évaluations et des audits internes soit prioritaire et soit axé en premier lieu sur toutes les recommandations considérées comme très importantes qui n'auraient pas été mises en œuvre depuis plus de 12 mois ;**
- **IOS utilise les conclusions des audits pour mettre en évidence comment les gestionnaires peuvent obtenir un meilleur rapport qualité/prix et générer des économies sans réduire les budgets.**

C. Politique et rapports d'évaluation

Le Comité note que la Politique d'évaluation révisée a été approuvée par la Directrice générale et le Conseil exécutif (décision 196 EX/24).

Cette politique met dûment l'accent sur l'évaluation décentralisée et le Comité note qu'avec une forte fonction institutionnelle d'évaluation, c'est un élément crucial pour garantir la qualité et la fiabilité des rapports PIR et SRR que recevra le Conseil exécutif. Des pratiques solides de suivi et d'évaluation décentralisées, appliquées uniformément et avec une assurance qualité systématique, favoriseront l'établissement de rapports de qualité.

Le Comité note aussi que la politique inclut un élément d'assurance qualité et appuie les plans d'IOS de mener un examen par les pairs de la fonction évaluation dans les 12 à 15 mois à venir. Pour préparer cet examen, et conformément aux bonnes pratiques en matière d'évaluation, le Comité encourage IOS à procéder à une auto-évaluation interne ciblée de la Section évaluation sous la forme d'une analyse SWOT globale qui servirait d'intrant dans le processus d'examen par les pairs.

Le Comité a passé en revue les progrès de l'élaboration d'une stratégie et de directives en matière d'évaluation pour rendre opérationnelle la Politique d'évaluation et garantir sa bonne mise en œuvre, et il note que des progrès très encourageants ont été accomplis dans ce domaine. Il se félicite de l'inclusion d'un cadre clair de résultats, de l'analyse des risques, d'estimations des ressources nécessaires, et d'actions stratégiques à l'appui de l'évaluation décentralisée. Concernant les besoins en ressources, le Comité note qu'il faut encore trouver des fonds supplémentaires pour une composante importante de renforcement du système d'évaluation décentralisée et il demande instamment à IOS d'intensifier les efforts pour mobiliser des ressources en vue d'une mise en œuvre rapide.

Le Comité a examiné le plan de travail des évaluations et a noté avec satisfaction que des fonds extrabudgétaires étaient disponibles pour certaines évaluations. Cela a permis à la fonction d'évaluation de couvrir un éventail programmatique plus large et d'apporter plus à l'UNESCO. Le Comité note la grande qualité du travail d'évaluation. Il a examiné en détail l'Évaluation de la réforme du dispositif hors Siège en Afrique, récemment achevée, et émis un certain nombre de suggestions concernant la méthodologie, la nature des recommandations et les mécanismes de suivi. Globalement, le Comité recommande que les recommandations soient plus spécifiques de façon que leur mise en œuvre et l'efficacité des enseignements tirés des évaluations soient encore améliorées. Le Comité note que si les recommandations ne sont pas suffisamment spécifiques, les plans de mise en œuvre ne sont pas aussi efficaces qu'on le souhaiterait.

Tout en reconnaissant les difficultés à surmonter, le Comité note que l'approche d'IOS inclut l'utilisation des critères d'évaluation internationalement reconnus, en tant que de besoin, pour améliorer encore la qualité du travail d'IOS et les performances organisationnelles.

Recommandation 3 (2016)

Le Comité recommande que :

- **la stratégie et les lignes directrices de la mise en œuvre soient définies dès que possible, diffusées de manière appropriée de façon que tous les bureaux adhèrent à la mise en œuvre de la nouvelle politique ;**
- **les fonctions de suivi et d'évaluation décentralisées soient bien soutenues par la stratégie et les lignes directrices de l'évaluation ainsi que par une mobilisation des ressources en temps voulu et une formation appropriée là où c'est nécessaire ;**
- **IOS entreprenne un examen par les pairs dans les 12 à 15 mois à venir, appuyé par une auto-évaluation ciblée en tant qu'intrant du processus d'examen par les pairs ;**
- **les recommandations des évaluations soient plus précises, spécifiques et pratiques de façon à améliorer l'efficacité des évaluations.**

D. Intégrité, contrôle interne et conformité

En 2015, le Comité a noté que le Commissaire aux comptes juge efficaces les contrôles financiers et les fonctions de vérification de la conformité à l'UNESCO. Le cadre global est constitué de plusieurs éléments du travail de BFM et d'IOS. Alors que le Comité avait exprimé au début de 2015 sa préoccupation devant le risque que ce cadre solide soit amoindri si la situation budgétaire devait aboutir à un affaiblissement de ces activités, il n'a pas connaissance d'une quelconque détérioration de cette situation. Toutefois, il note que le risque de diminution de l'efficacité des fonctions de contrôle financier et de vérification de la conformité n'a pas cessé d'exister. En 2015, le Comité avait noté qu'il y avait un risque d'affaiblissement de l'effet de ces fonctions s'il n'était pas reconnu que les activités sont complémentaires et non substituables l'une à l'autre, et qu'elles forment ce qu'on connaît sous le nom de Cadre de contrôle interne. Si un aspect tel que le suivi de la conformité à BFM devait être abandonné dans l'idée qu'IOS répondrait à ce besoin, cela pourrait avoir une conséquence inattendue – la création d'une plus grande probabilité de défaillances du contrôle interne, d'erreurs ou de fraudes.

Le Comité a examiné le plan d'audit interne et noté que ce plan avait été élaboré sur une base de risques, utilisant principalement les évaluations des risques réalisées par IOS. Le Comité a été heureux d'apprendre que le budget d'IOS est resté au même niveau en valeur nominale, mais il note que les récentes décisions sur la gestion du taux de vacance d'emploi réduisent la flexibilité d'IOS pour ce qui est de passer des contrats avec des spécialistes pour des audits tels que ceux sur la sécurité des TI qui exigent un haut niveau d'expertise.

Le Comité croit comprendre que sur la base des ressources allouées pour 2016, IOS compte pouvoir offrir un niveau limité d'assurance. En 2015, certains audits ont été inclus dans le plan mais « sous réserve de la disponibilité des fonds ». Ces réserves sont réitérées dans le plan pour 2016 et elles concernent toutes la sécurité des TI et les domaines connexes à haut risque.

Le Comité a noté que cette priorisation a été dictée par les ressources et n'a pas été décidée en consultation avec la Directrice générale. Le Comité recommande qu'une telle consultation ait lieu car cela permettra à la Directrice générale de décider quel niveau d'assurance elle souhaite ainsi que de décider si elle est disposée à accepter le risque inhérent au report d'audits en raison des contraintes financières. L'ensemble du plan est conçu pour offrir un niveau d'assurance raisonnable à la Directrice générale. Si celle-ci souhaitait en bénéficier, des ressources supplémentaires seraient nécessaires pour l'audit interne.

Le Comité note aussi que l'étude externe à venir de l'assurance qualité de la fonction d'audit interne, exigée pour se conformer aux normes externes pour l'audit interne (Normes de l'IIA) auxquelles adhère l'UNESCO, examinera si le processus de priorisation tient compte de la contribution de la Directrice générale ainsi que de la question de savoir si celle-ci accepte un niveau d'assurance limité.

Le Comité a donc la très ferme conviction que s'il n'y a pas au moins de maintien du budget d'IOS au même niveau que pour 2014-2015, il en résultera un service d'audit interne infra-optimal qui risque de ne pas atteindre le seuil de conformité aux Normes de l'IIA et d'affaiblir l'environnement global de contrôle à l'UNESCO.

Quant à la responsabilité de l'UNESCO vis-à-vis des instituts de catégorie 1, le Comité convient avec IOS qu'il est important que ces instituts soient soumis régulièrement à des audits internes. Toutefois, eu égard aux contraintes budgétaires auxquelles est confronté IOS, la couverture des audits est actuellement réduite. Les instituts ne disposent pas de fonctions d'audit interne qui leur soient propres, et IOS est donc en mesure de remplir cette fonction en tant que prestataire de services moyennant rémunération. Cela éviterait le besoin de fournir des ressources supplémentaires à IOS pour assurer une couverture adéquate des instituts de catégorie 1.

Comme il a été noté ci-dessus, le Comité estime que l'audit interne sur le rapport qualité/prix en matière de contrats prouve la nécessité d'un meilleur suivi de la conformité afin de détecter les exemples de non-conformité suffisamment tôt pour que soient prises des mesures correctives. Le Comité recommande aussi que la Directrice générale examine si des ressources adéquates sont consacrées à la formation continue de tout le personnel aux politiques et procédures de base. Il pourrait aussi être nécessaire d'examiner s'il ne faudrait pas veiller à ce que toutes les politiques institutionnelles soient diffusées de manière appropriée et mises à la disposition du personnel sous une forme facilement accessible.

Recommandation 4 (2016)

Le Comité recommande que :

- **le plan de travail de l'audit interne soit revu et prenne la forme d'un plan fondé sur les risques, y compris un calcul des ressources requises pour exécuter le plan, et que toute différence entre le plan intégralement chiffré et les ressources allouées soit clairement indiquée comme un déficit ;**
- **ce plan révisé soit discuté avec la Directrice générale afin de déterminer ses vues sur :**
 - (a) le niveau d'assurance qu'elle souhaiterait obtenir d'IOS ;**
 - (b) la priorisation du plan de travail s'il n'est pas possible de trouver des ressources supplémentaires ;**

(c) la question de savoir si elle accepte le risque résiduel inhérent au plan de travail intégralement chiffré, priorisé et partiellement financé, et si elle établit que ce risque inhérent est atténué par d'autres fonctions d'assurance et activités ;

- **la Directrice générale garantisse un financement adéquat pour répondre aux besoins de formation du personnel aux politiques opérationnelles de base ;**
- **la diffusion des politiques institutionnelles soit examinée afin de garantir que toutes les politiques soient mises à la disposition du personnel sous une forme facilement accessible ;**
- **IOS, avec le concours de la Directrice générale, continue d'explorer la possibilité d'obtenir des instituts de catégorie 1 le paiement d'une rémunération pour les audits internes, de façon qu'IOS puisse offrir un niveau d'assurance raisonnable à leurs entités de gouvernance ainsi qu'à la Directrice générale pour ceux qui sont entièrement intégrés dans les états financiers de l'UNESCO.**

E. Intégrité institutionnelle

En 2015, le Comité a accordé son attention à un examen de plusieurs domaines qui constituent ensemble un cadre destiné à guider l'intégrité institutionnelle de l'UNESCO. Ces domaines comprennent la fonction d'éthique, la fonction d'investigation, la gestion des ressources humaines, les services juridiques et BFM en sa qualité de gardien des fonctions de contrôle financier. Le Comité note que l'UNESCO est dotée d'un ensemble approprié de mécanismes pour assumer l'intégrité institutionnelle mais qu'il serait possible d'apporter à certains domaines des améliorations qui renforceraient encore ce domaine important de la gestion de l'UNESCO.

Le Bureau de l'éthique a mis en place une bonne approche de la formation et de l'information, mais le niveau d'assimilation par le personnel, à tous les niveaux, est trop bas. Un niveau de participation de 51 % a l'air satisfaisant, mais cela veut dire que près de 50 % du personnel n'a pas été sensibilisé à l'éthique. Le Comité note aussi l'importance du ton donné par la direction et, bien qu'il soit encouragé par le fait que les membres de la SMT reçoivent une formation, il note que tous les membres de la direction ne se conforment pas uniformément à toutes les politiques d'éthique. De l'avis du Comité, la Directrice générale doit tenir ses subordonnés directs pour comptables d'une conformité totale à toutes les politiques, et s'il y a des preuves d'une conformité insuffisante, il faut qu'elle prenne des mesures appropriées concernant les membres du personnel concernés.

En ce qui concerne la fonction d'investigation, le Comité note que la décision de mener ou non une enquête incombe à la Directrice générale. Une fois une enquête terminée, IOS présente à la Directrice générale un rapport résumant ses conclusions. Sur la base de ce rapport, la Directrice générale demande au Bureau de la gestion des ressources humaines de lui donner un avis sur d'éventuelles sanctions. Une fois reçu cet avis, la Directrice générale décide quelles sanctions imposer. Le Comité estime que ce processus est trop lourd en ce sens que le même cas est présenté plusieurs fois à la Directrice générale pour ce qui est essentiellement des décisions de procédure. De plus, il est généralement admis que c'est une bonne pratique que la décision de mener ou non une enquête soit prise par le responsable de la fonction d'investigation, c'est-à-dire dans le cas de l'UNESCO le directeur d'IOS.

La gestion des performances fait partie intégrante du soutien à l'intégrité institutionnelle. En 2015, le Comité a noté que la Directrice générale ne procédait pas à une évaluation systématique, formelle, des performances des hauts fonctionnaires qui sont ses subordonnés directs. Le Comité a souligné combien il importe que la Directrice générale donne le « ton au sommet » et montre par l'exemple que la gestion des performances est un élément important de la culture de l'éthique et de la conformité à l'UNESCO qui favorisera la réalisation des objectifs que lui assigne son mandat.

Le Comité a donc été heureux d'apprendre que la Directrice générale a institué un système de gestion des performances pour tous les subordonnés directs, et il attend avec intérêt les informations sur cette expérience.

Recommandation 5 (2016)

Le Comité recommande que pour souligner l'importance du « ton donné au sommet », la Directrice générale :

- **oblige tous ses subordonnés directs à suivre une formation à l'éthique ;**
- **oblige tous ses subordonnés directs à se conformer pleinement à toutes les politiques d'éthique, tous les cas de conformité insuffisante étant réglés de manière appropriée ;**
- **donne pour mandat au Directeur d'IOS de décider de mener ou non une enquête sans en référer préalablement à la Directrice générale ;**
- **simplifie le processus décisionnel des enquêtes de façon que le rapport final et l'action recommandée en matière de sanction ne soient présentés qu'une seule fois, au terme de tout le processus, à la Directrice générale pour décision.**

F. Clarté des anticipations et des conséquences des manquements

Le Comité a continué à examiner l'approche de l'UNESCO vis-à-vis des manquements, surtout dans le prolongement des observations et recommandations qu'il a formulées en 2015. En 2015, le Comité a noté que le traitement réservé aux manquements pouvait être un élément de poids pour renforcer et préserver le cadre éthique d'une organisation, soulignant l'absence de transparence concernant les conséquences des manquements ayant pour résultat un manque de clarté quant aux anticipations de ces conséquences. Le Comité constate que cette situation n'a pas changé. Il réitère donc son observation selon laquelle si les membres du personnel connaissent les conséquences de leurs actes, il se peut qu'ils décident de ne pas commettre de transgression.

Recommandation 6 (2016)

Le Comité recommande que la Directrice générale publie une communication annuelle à tout le personnel dans laquelle elle :

- **souligne l'importance de l'intégrité institutionnelle ;**
- **confirme le devoir de tous les membres du personnel de se conformer à toutes les politiques et agir avec intégrité, et de signaler tous les cas de comportement contraire à l'éthique ;**
- **donne des exemples rendus anonymes de types de comportements non éthiques ou frauduleux avérés dont des membres du personnel se sont rendus coupables, et des conséquences de leur comportement.**

Recommandation 7 (2016)

Le Comité recommande que la Directrice générale :

- **veille à ce que des ressources adéquates soient consacrées au suivi de la conformité à toutes les politiques institutionnelles, ainsi qu'à la formation de tout le personnel aux politiques institutionnelles ;**
- **veille à ce que toutes les politiques institutionnelles soient diffusées de manière appropriée et mises à la disposition de tout le personnel sous une forme facile à utiliser.**

G. Gestion des risques

Le Comité a été heureux d'apprendre qu'à la suite d'une discussion entre la Directrice générale et le Comité en juin 2015, la Directrice générale avait désigné un spécialiste des risques qui n'est pas son subordonné direct mais est un fonctionnaire de haut niveau. De plus, le Comité note que le Comité de gestion des risques a été mis en activité et se réunit régulièrement. Le Comité a été informé au sujet des travaux menés par le Comité de gestion des risques et il note qu'il s'agit d'une approche à partir de la base fondée sur les processus de gestion des risques au sein des activités de gestion du programme. Le Comité recommande que le Comité de gestion des risques applique aussi l'approche « à partir du sommet » qui compléterait l'approche à partir de la base et permettrait à la SMT et en définitive à la Directrice générale de déterminer les risques au niveau institutionnel et de décider comment les atténuer.

Recommandation 8 (2016)

Le Comité recommande que le Comité de gestion des risques continue à mettre en place un cadre global de gestion des risques et que des rapports formels réguliers, si possible trimestriels, sur les risques au niveau institutionnel soient présentés à la SMT.

H. Continuité des opérations

Lors de sa réunion de juin, le Comité a demandé à être informé sur la politique de gestion et les procédures de l'Organisation en matière de continuité des opérations. À cette époque, des travaux importants avaient été réalisés pour traiter de la continuité des opérations dans le contexte des TIC. Le Comité a débattu de l'importance d'une politique et d'une procédure en matière de continuité des opérations qui seraient globales, couvrant tous les lieux d'affectation et toutes les fonctions de l'UNESCO. Les événements de novembre 2015 à Paris ont conduit à accorder plus d'attention à certains autres aspects de la continuité des opérations, tels que la sûreté et la sécurité du personnel, sur lesquels le Comité a été informé en janvier 2016. Toutefois, le Comité note qu'il ne semble pas qu'il y ait un point unique de responsabilité, au niveau de la direction, pour tous les aspects d'un plan global de continuité des opérations et pour les activités connexes de gestion, de test et d'examen régulier afin de procéder à une actualisation quand les circonstances changent. Plusieurs aspects sont abordés, mais le Comité note que s'il n'y a pas de politique institutionnelle globale destinée à gérer la continuité des opérations pour toutes les fonctions et tous les lieux d'affectation, il y a un risque que l'excès de confiance aboutisse à des solutions moins qu'approximativement optimales. Le Comité note qu'une large expertise est disponible ailleurs, dans le système des Nations Unies comme dans des organisations commerciales, concernant à la fois l'élaboration de politiques et les procédures de tests réguliers, obligatoires, à des intervalles appropriés aux situations de tous les lieux où opère l'UNESCO. Le Comité estime que la Directrice générale devrait envisager de faire appel à l'expertise extérieure, car l'UNESCO ne devrait pas avoir besoin d'inventer des politiques qui ont été essayées et testées ailleurs.

Le Comité a été mis au courant de l'approche actuellement suivie en matière de cybersécurité à l'UNESCO. L'UNESCO travaille dans plusieurs domaines qui sont politiquement sensibles et elle est donc exposée au risque que des parties dont les intérêts ne coïncident pas avec les siens cherchent à perturber ses opérations par des cyberattaques. Ce risque doit être traité dans le cadre de la politique et du plan d'ensemble de continuité des opérations. Toutefois, le Comité estime, sur la base de l'état actuel de la cybersécurité à l'UNESCO, qu'une approche beaucoup plus robuste est nécessaire. Cela impliquerait des coûts supplémentaires, et le Comité est d'avis qu'il faut considérer ces coûts comme une assurance destinée à réduire la perte de données institutionnelles ou à éviter la paralysie de l'UNESCO suite à une cyberattaque.

Recommandation 9 (2016)

Le Comité recommande à la Directrice générale :

- **d'assigner la responsabilité d'une fonction globale de continuité des opérations à un haut fonctionnaire lui rendant compte directement ;**
- **d'élaborer un plan global de continuité des opérations, comprenant un cadre de gestion qui spécifie l'examen et le test réguliers du plan ;**
- **de recourir à l'expertise extérieure dans ce domaine, vu que cette fonction n'est pas une fonction centrale de l'UNESCO malgré son importance cruciale pour la bonne gestion des risques auxquels peuvent être exposés son personnel, ses contractants et ses biens intellectuels et matériels ;**
- **de mettre en place une politique robuste de cybersécurité et la mettre en œuvre rapidement.**

I. Examen de la gouvernance par le Commissaire aux comptes

Le Comité a examiné le rapport du Commissaire aux comptes sur la gouvernance de l'UNESCO, en se référant en particulier aux recommandations qui concernent la création d'un Comité d'audit. Le Comité note qu'il n'a pas été constitué en tant que comité d'audit mais pour donner des avis à la Direction générale sur les aspects de surveillance interne et les pratiques de gestion qui se rapportent à la fois à la surveillance et à l'intégrité de l'Organisation. Le Comité note que le Commissaire aux comptes recommande la création d'un Comité d'audit qui serait un organe du Conseil exécutif. Reconnaisant l'intérêt de cette recommandation, le Comité tient à faire observer qu'un tel comité servirait deux maîtres s'il devait continuer à donner des avis à la Direction générale comme le Comité est actuellement chargé de le faire. De l'avis du Comité, l'UNESCO perdrait l'intérêt de la discussion plus ouverte et informelle qui peut avoir lieu dans le cadre des arrangements en vigueur, et le Comité note qu'il est important de ne pas confondre la mission du Comité avec celle d'un Comité d'audit exerçant une surveillance au nom du Conseil exécutif.

Le Comité note aussi que le CCI procède à un examen, dans tout le système des Nations Unies, des « comités d'audit » – c'est-à-dire de comités indépendants qui sont chargés de responsabilités en matière de surveillance, avec une grande diversité de mandats et de mécanismes en matière de rapports. Le Comité estime que ce rapport constituera une contribution importante et utile aux délibérations nécessaires pour déterminer la solution la plus appropriée pour l'UNESCO.

J. Mandat du Comité consultatif de surveillance

Le Comité a pris note du mandat révisé et attend avec intérêt la désignation d'un 5^e membre.

Conclusion

Le Comité tient à remercier la Directrice générale et le DDG de leur disponibilité et à rappeler que ces réunions constituent une précieuse contribution permettant au Comité de remplir son mandat. IOS et les autres services ont fourni des matériels et des présentations d'excellente qualité. Le Comité tient aussi à prendre acte de l'utile échange de vues organisé avec les représentants des États membres en juin 2015. Il exprime enfin ses remerciements à tous ceux qui ont contribué aux réunions.

Signé par :

Mona Bishay
Saad Bounjoua
Jonathan Breul
Hilary Wild (Présidente)

ANNEXE I

MANDAT RÉVISÉ DU COMITÉ CONSULTATIF DE SURVEILLANCE

Article premier

Le Comité consultatif de surveillance, ci-après dénommé « le Comité », est créé au sein de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, ci-après dénommée « l'Organisation » ou « l'UNESCO ».

Article 2 – But

1. Le Comité exerce auprès du Directeur général de l'Organisation des fonctions consultatives pour l'aider à s'acquitter de ses responsabilités en matière de surveillance, notamment l'audit interne, l'évaluation, l'investigation et en ce qui concerne l'efficacité de la gestion des risques, le contrôle interne et les autres systèmes, politiques et procédures ainsi que les questions de surveillance interne pertinentes pour le fonctionnement de l'Organisation.
2. Le Comité fonctionne comme comité permanent.
3. Le Comité n'empiète sur les fonctions et responsabilités d'aucune entité de contrôle interne existant au sein de l'Organisation.

Article 3 – Responsabilités

Les responsabilités du Comité sont les suivantes :

Surveillance

1. Donner des avis sur le rôle et l'efficacité du Service d'évaluation et d'audit (IOS) et sur ses stratégies, priorités et plans de travail, et faire des suggestions concernant la gestion des risques.
2. Examiner et discuter avec l'administration les problèmes de contrôle interne et de gestion des risques qui peuvent se poser du fait des audits, évaluations et investigations du Service d'évaluation et d'audit.
3. Examiner la charte du Service d'évaluation et d'audit, les pouvoirs, l'indépendance opérationnelle dont il dispose et les ressources dont il a besoin pour s'acquitter efficacement de ses responsabilités, et donner des avis sur ces questions.
4. Fournir, à la demande du Directeur général, une expertise technique/spécifique pour l'évaluation des candidatures aux postes de directeur d'IOS et de responsables de l'audit interne, de l'évaluation et de l'investigation, à titre consultatif. Cela peut notamment nécessiter la participation d'un membre du Comité aux panels d'évaluation correspondants.

En particulier :

Audit interne

5. Donner des avis sur la stratégie et les plans d'assurance, l'assurance qualité et les aspects connexes de la fonction d'audit interne, y compris l'application par l'administration des recommandations d'IOS en matière d'audit interne.

Évaluation

6. Donner des avis sur le caractère adéquat des politiques, stratégies et plans de travail du bureau de l'évaluation d'IOS et sur l'application par l'administration des recommandations en matière d'évaluation.

Investigations

7. Donner des avis sur le caractère adéquat du travail d'investigation d'IOS et sur l'application des normes professionnelles ; donner des avis sur les suites données aux rapports d'investigation.

Gestion des risques

8. Examiner et discuter avec l'administration les politiques et pratiques de l'Organisation s'agissant de l'évaluation des risques, de la gestion des risques et des systèmes de contrôle interne.

9. Donner des avis au Directeur général sur la qualité et l'efficacité des politiques et procédures de gestion des risques.

Contrôles internes

10. Donner des avis à l'administration sur les faiblesses éventuelles du système de contrôle interne de l'UNESCO.

11. Examiner et discuter avec l'administration les politiques ayant des répercussions importantes sur les questions de comptabilité et d'établissement des rapports financiers, l'utilisation des ressources et l'efficacité des contrôles internes de l'Organisation.

12. Se tenir informé des plans et des rapports du Commissaire aux comptes et de l'état d'application de ses recommandations.

Article 4 – Accès

Le Comité peut demander :

1. Par l'intermédiaire du Directeur général, toutes les informations et/ou documents nécessaires pour exercer ses responsabilités.

2. De rencontrer séparément le Directeur général, le Directeur général adjoint, le Directeur du Service d'évaluation et d'audit, le Directeur financier et d'autres hauts responsables ainsi que tout membre du personnel de l'UNESCO qu'il souhaite rencontrer dans le cadre de séances privées.

Article 5 – Composition

1. Le Comité se compose de cinq membres désignés par le Directeur général.

2. Les membres, qui sont tous extérieurs à l'Organisation et indépendants de celle-ci, témoignent du plus haut niveau d'intégrité et de professionnalisme et siègent à titre personnel. Dans l'exercice de leurs fonctions, ils ne sollicitent ni ne reçoivent d'instructions d'aucun gouvernement. Ils ne doivent pas avoir été membres du personnel ni avoir exercé des fonctions de consultant au Secrétariat pendant les cinq années précédant leur désignation et ne doivent pas, tant qu'ils sont membres du Comité, occuper de poste ou exercer une activité quelconque qui, de fait ou en apparence, puissent nuire à leur indépendance vis-à-vis du Secrétariat ou de sociétés qui entretiennent des relations d'affaires avec l'Organisation.

3. Les membres doivent avoir les compétences, les connaissances et l'expérience nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités. En particulier, ils doivent avoir une expérience et des compétences récentes dans le domaine de la gestion, des finances, de l'audit, de l'évaluation et/ou d'autres fonctions de contrôle à des niveaux de direction, notamment :

- (a) expérience en matière d'audit, d'établissement, d'analyse ou d'évaluation d'états financiers où l'ampleur et le niveau de complexité des problèmes comptables soient comparables de manière générale à l'ampleur et à la complexité des problèmes que connaît l'Organisation, avec notamment une compréhension des principes pertinents en matière de comptabilité et d'audit et des normes internationales généralement acceptés ;
- (b) une bonne compréhension et, si possible, une expérience pertinente de l'inspection, du contrôle et de l'évaluation ainsi que des processus d'investigation ;
- (c) une bonne compréhension des politiques et procédures de contrôle interne et de gestion des risques ;
- (d) une compréhension d'ensemble de l'Organisation ainsi que de la structure et du fonctionnement du système des Nations Unies ;
- (e) un membre au moins doit être comptable ou auditeur qualifié ou spécialiste des questions financières et un autre membre au moins être un expert en évaluation.

4. Chaque membre siège pour un mandat de deux ans, renouvelable une fois pour un second et dernier mandat de deux ans maximum après le mandat initial, de façon échelonnée pour assurer la continuité. En cas de démission, d'incapacité, de décès ou dans toute autre circonstance qui amènerait à interrompre le mandat d'un membre du Comité, le Directeur général désigne un remplaçant pour le reste du mandat à courir.

5. Les membres du Comité élisent leur président en leur sein pour siéger pendant toute la durée de son mandat. Si le président ne peut assister à une réunion, les membres présents élisent en leur sein un président par intérim pour la durée de cette réunion.

6. Les anciens fonctionnaires de l'Organisation ne peuvent être désignés pour siéger au Comité pendant les cinq années qui suivent leur cessation de service. Les membres du Comité ne peuvent être nommés à un poste au sein de l'Organisation pendant les cinq années qui suivent l'expiration de leur mandat.

Article 6 – Réunions

1. Le Comité se réunit au moins une fois par an. Le Directeur général, le Président, un membre du Comité et/ou le Directeur du Service d'évaluation et d'audit peuvent demander des réunions supplémentaires. Les membres sont censés être présents aux réunions. Les réunions peuvent avoir lieu par vidéoconférence.

2. Le quorum est constitué par trois membres. Les membres ne peuvent se faire représenter par un suppléant.

3. Des ordres du jour provisoires sont établis par le secrétariat du Comité en consultation avec le Président. Ce dernier approuve un ordre du jour provisoire de la réunion qui doit être diffusé avec les invitations au moins quatorze jours avant la date de la réunion. Les documents pertinents sont diffusés aux membres du Comité au moins sept jours avant la date de la réunion.

4. Le Comité fonctionne sur la base du consensus. Si cela s'avère impossible, il est recouru au vote et, en cas de partage égal des voix, la voix du Président est prépondérante. Des opinions dissidentes peuvent être jointes à tout rapport si les membres qui sont en désaccord le souhaitent.

5. Le Directeur du Cabinet du Directeur général (ODG) et le Directeur du Service d'évaluation et d'audit peuvent participer aux réunions du Comité. Le Directeur financier et d'autres représentants de l'administration peuvent participer aux réunions ou à des parties de réunions à la demande du Comité ou de son Président.

6. Le Directeur du Service d'évaluation et d'audit et le Directeur financier peuvent s'entretenir librement et en toute confidentialité avec le Président du Comité.

Article 7 – Recommandations et établissement des rapports

1. Après chaque réunion, le Comité soumet au Directeur général un rapport sur ses travaux et ses recommandations.

2. Le Comité soumet également au Directeur général un rapport succinct annuel sur ses activités, sur les problèmes abordés et les résultats obtenus, notamment sur son efficacité dans l'exercice de ses tâches pour qu'il le transmette au Conseil exécutif avec ses observations.

3. Le Président du Comité peut assister aux travaux du Conseil exécutif ou de son organe subsidiaire compétent pour présenter le rapport succinct annuel du Comité.

Article 8 – Soutien en matière de secrétariat

Le secrétariat du Comité est assuré par le Service d'évaluation et d'audit.

Article 9 – Statut des membres

Les membres sont indépendants et n'ont aucune fonction exécutive ni pouvoir managérial lorsqu'ils s'acquittent de leur mandat. En tant que tels, ils ne peuvent être tenus personnellement responsables des décisions prises par le Comité à titre collégial.

Article 10 – Rémunérations et coûts

1. Les membres du Comité ne perçoivent aucune rémunération pour leurs services.

2. Les membres du Comité reçoivent une indemnité journalière de subsistance et sont remboursés, au taux en vigueur à l'Organisation, des frais de voyage encourus pour participer aux réunions du Comité.

Article 11 – Confidentialité des réunions et des procès-verbaux

1. Tous les membres du Comité signent un engagement de confidentialité lors de leur nomination.

2. Sauf décision contraire, les délibérations du Comité et les comptes rendus de ses réunions sont confidentiels. Les documents et matériels d'information diffusés au Comité pour examen ne sont utilisés qu'à cette fin et sont considérés comme confidentiels.

Article 12 – Révélation des conflits d'intérêts

Lorsqu'un conflit d'intérêts réel ou potentiel surgit au cours d'une réunion, une déclaration est faite à cet effet, qui dispense le(s) membre(s) de participer aux débats et l'(les) amène à s'abstenir de voter sur la question.

ANNEXE II

ÉTAT SUCCINCT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR LE COMITÉ EN 2015

Recommandation 1 (2015)

Le Comité recommande que le PMC soit réactivé et qu'il compte parmi ses membres le Directeur d'IOS, à titre d'observateur, qu'il fasse rapport régulièrement à l'Équipe de direction (SMT) de façon que la SMT puisse prendre en temps voulu des décisions sur les questions qui requièrent l'attention et, s'il y a lieu, soumettre ces questions à la Directrice générale.

État en janvier 2016 : Le Comité note que le PMC a été réactivé sous la présidence du DDG.

Recommandation 2 (2015)

Le Comité recommande que les rapports sur l'état de la mise en œuvre des recommandations des évaluations et des audits internes figurent chaque trimestre à l'ordre du jour de la SMT, que la direction établisse un rapport de forme simple précisant les mesures à prendre, l'entité organisationnelle responsable, les délais à respecter pour ces mesures et l'état de mise en œuvre à la date d'établissement du rapport avec une justification et une analyse des causes profondes de tout retard, et que SMT soumette à la Directrice générale, pour qu'elle prenne une décision, tous les cas particulièrement préoccupants.

État en janvier 2016 : Des progrès ont été accomplis, mais l'examen par la SMT reste très dépendant du soutien d'IOS. De plus, ces examens ne sont pas régulièrement effectués chaque trimestre.

Recommandation 3 (2015)

Le Comité recommande que :

- la politique d'évaluation révisée soit approuvée par la Directrice générale et transmise au Conseil exécutif pour approbation ;
- la stratégie et les lignes directrices pour la mise en œuvre soient élaborées dès que possible, diffusées de manière appropriée de façon que tous les bureaux adhèrent à la mise en œuvre de la nouvelle politique ;
- les fonctions de suivi et d'évaluation décentralisées soient bien soutenues par les lignes directrices de la politique d'évaluation ainsi que par une formation appropriée là où c'est nécessaire ;
- IOS entreprenne un examen par les pairs dans les 12 à 15 mois.

État en janvier 2016 : Le premier point – approbation de la politique d'évaluation révisée – est réalisé. La mise en œuvre des autres points est en bonne voie.

Recommandation 4 (2015)

Le Comité recommande que :

- l'UNESCO maintienne son cadre solide de contrôle interne et que le budget d'IOS soit cantonné et non réduit, de façon qu'IOS puisse offrir un niveau d'assurance limité à la Directrice générale ;

- IOS explore la possibilité d'obtenir des instituts de catégorie 1 une rémunération pour les audits internes, de façon qu'IOS puisse offrir un niveau d'assurance raisonnable à leurs entités de gouvernance ainsi qu'à la Directrice générale pour ceux qui sont entièrement intégrés dans les états financiers de l'UNESCO.

État en janvier 2016 : Les deux éléments de cette recommandation sont en principe à l'examen.

Recommandation 5 (2015)

Le Comité recommande que la Directrice générale examine comment mettre en œuvre un système de gestion des performances avec tous ses subordonnés directs.

État en janvier 2016 : Le Comité croit comprendre que cette recommandation a été mise en œuvre et attend un rapport sur cette mise en œuvre.

Recommandation 6 (2015)

Le Comité recommande :

- que soit envisagé le signalement régulier des cas de manquement, rendus anonymes de manière appropriée, ainsi que des mesures disciplinaires prises ;
 - que BFM et IOS formalisent davantage leur ciblage sur les risques de fraude et les contrôles anti-fraude.

État en janvier 2016 : La première partie de cette recommandation n'est pas mise en œuvre. La deuxième partie est partiellement prise en considération.

Recommandation 7 (2015)

Le Comité recommande que le Comité de gestion des risques soit réactivé, que le cadre des risques soit examiné par le Comité de gestion des risques pour s'assurer qu'il est toujours pertinent à l'UNESCO et que les risques au niveau institutionnel soient régulièrement examinés par la SMT aux fins de priorisation des actions et d'atténuation des risques.

État en janvier 2016 : Le Comité de gestion des risques a été réactivé et des travaux sont en cours pour soumettre régulièrement les risques au niveau institutionnel à la SMT.

Recommandation 8 (2015)

Le Comité recommande que le mandat révisé, notamment une plus grande précision des responsabilités en matière d'évaluation et d'investigations, soit soumis à la Directrice générale pour approbation et ensuite transmission au Conseil exécutif.

État en janvier 2016 : Recommandation mise en œuvre avec quelques modifications, voir l'annexe I pour le mandat révisé.