



Conférence générale

38^e session, Paris 2015

38 C

United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

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

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة

联合国教育、
科学及文化组织

Point 5.2 de l'ordre du jour provisoire

38 C/23
30 octobre 2015
Original anglais

SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU CORPS COMMUN D'INSPECTION (CCI) DES NATIONS UNIES RELATIVES AUX MÉTHODES DE TRAVAIL DES ORGANES INTERGOUVERNEMENTAUX DE L'UNESCO

RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES

PRÉSENTATION

Source : Résolution 37 C/96 et décisions 197 EX/28 et 44.

Contexte : Le présent document est soumis en application de la résolution 37 C/96 et de la décision 197 EX/28 et 44.

Objet : Par sa résolution 37 C/96, la Conférence générale a prié le Commissaire aux comptes de présenter au Conseil exécutif un rapport d'étape sur les résultats et les principales recommandations de l'examen de la gouvernance à la 196^e session et un rapport complet à la 197^e session, pour que le Conseil puisse soumettre à l'examen de la 38^e session de la Conférence générale des mesures de suivi pertinentes.

Décision requise : La Conférence générale est invitée à se prononcer sur les propositions contenues au paragraphe 1 du document 38 C/23.

INTRODUCTION

1. Après avoir examiné le rapport d'audit du Commissaire aux comptes sur la gouvernance de l'UNESCO et des fonds, programmes et entités rattachés, ainsi que la proposition d'amendement du Règlement intérieur du Conseil exécutif, le Conseil a adopté la décision ci-après afin de recommander des mesures de suivi, pour examen par la Conférence générale à sa 38^e session (décision 197 EX/28 et 44) :

Le Conseil exécutif :

1. Ayant examiné le document 197 EX/44,
2. Ayant examiné également les documents 197 EX/28 et 197 EX/28.INF relatifs au rapport d'audit sur la gouvernance de l'UNESCO,
3. Prenant acte du travail considérable accompli par le groupe informel des amis de la gouvernance,
4. Notant les recommandations et conclusions du rapport d'audit du Commissaire aux comptes sur la gouvernance de l'UNESCO,
5. Réaffirmant la nécessité d'une réforme globale et holistique de l'UNESCO, en particulier de ses organes directeurs, afin d'accroître l'efficacité et l'efficience de la gouvernance de l'Organisation,
6. Prend note des informations complémentaires présentées par le Secrétariat concernant les incidences financières des propositions qui figurent dans le document 197 EX/44 ;
7. Recommande à la Conférence générale, à sa 38^e session :
 - (a) d'examiner la question de la gouvernance et des procédures et méthodes de travail des organes directeurs de l'UNESCO ;
 - (b) de créer un groupe de travail à composition non limitée sur la gouvernance et les procédures et méthodes de travail des organes directeurs de l'UNESCO, notamment sur la base du rapport d'audit du Commissaire aux comptes sur la gouvernance de l'UNESCO ;
 - (c) d'établir le mandat et le calendrier de ce groupe de travail à composition non limitée de sorte qu'il puisse présenter son rapport à la 39^e session de la Conférence générale ;
8. Prie la Directrice générale d'inscrire à l'ordre du jour de la 38^e session de la Conférence générale un point relatif à la gouvernance et aux procédures et méthodes de travail des organes directeurs de l'UNESCO ;
9. Prie également la Directrice générale de présenter au groupe de travail susmentionné, à sa première réunion, des informations complémentaires sur la structure des organes directeurs d'autres institutions du système des Nations Unies, y compris des éléments relatifs à leur composition, à leur fonctionnement et à la fréquence de leurs réunions, afin d'établir une comparaison au sein du système ;
10. Prie le Président du Conseil exécutif, en consultation avec la Directrice générale, d'établir les modalités pratiques nécessaires et d'organiser, à titre expérimental pendant l'exercice biennal 2016-2017, et sans amender le Règlement intérieur, des

réunions des membres du Conseil exécutif, en principe six fois par an, ouvertes aux États membres qui siègent au Conseil exécutif, à ceux qui ne sont pas membres du Conseil exécutif, en qualité d'observateurs bénéficiant du statut de participant renforcé, et au Secrétariat ;

11. Décide de suspendre le Groupe préparatoire et les réunions d'information, à titre expérimental pendant l'exercice biennal 2016-2017, et d'intégrer leurs travaux aux réunions des membres du Conseil exécutif mentionnées au paragraphe 10 de la présente décision, lesquelles n'auront aucun pouvoir de décision, mais favoriseront les discussions en vue des sessions ordinaires du Conseil exécutif tenues officiellement pendant l'exercice biennal, ainsi que de procéder à une évaluation qui figurera dans le rapport visé au paragraphe 7 (c) de la présente décision ;
12. Prie en outre la Directrice générale de revoir et d'améliorer les documents d'orientation existants concernant les fonctions et responsabilités des organes directeurs et des membres du Conseil exécutif, ainsi que de produire un glossaire des acronymes UNESCO à l'intention des États membres ;
13. Recommande également à la Conférence générale de prier la Directrice générale de lancer la mise en œuvre des recommandations n° 1, n° 11 et n° 13 du rapport d'audit du Commissaire aux comptes sur la gouvernance de l'UNESCO et de rendre compte au Conseil exécutif, à sa 199^e session, des progrès accomplis à cet égard.



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

Conseil exécutif

Cent quatre-vingt-dix-septième session

197 EX/28

PARIS, le 24 août 2015
Original français

Point 28 de l'ordre du jour provisoire

NOUVEAUX AUDITS DU COMMISSAIRE AUX COMPTES

SYNTHÈSE

AUDIT DE LA GOUVERNANCE DE L'UNESCO ET DES ENTITÉS, FONDS ET PROGRAMMES RATTACHÉS

Résumé

Le présent document est la synthèse du Commissaire aux comptes de son rapport d'audit de la gouvernance de l'UNESCO et des entités, fonds et programmes qui lui sont rattachés tel que présenté dans le document 197 EX/28.INF conformément à l'article 12.6 du règlement financier et suite à la résolution 37 C/96.

Action attendue du Conseil exécutif : décision proposée au paragraphe 28.

SYNTHÈSE POUR LES DÉCIDEURS

RAPPORT D'AUDIT SUR LA GOUVERNANCE DE L'UNESCO ET DES FOND, PROGRAMMES ET ENTITÉS RATTACHÉS

AVERTISSEMENT : La présente « synthèse pour les décideurs » (*executive summary*) a été établie par l'Auditeur externe à la demande du Secrétariat afin d'optimiser les coûts de traduction et faciliter les débats des organes directeurs. Seul le rapport intégral fait foi du contenu exact, de la nature et de la portée des observations et des recommandations de l'Auditeur externe.

1. La Conférence générale a, par sa résolution 37 C/96, requis en novembre 2013, l'auditeur externe de procéder à l'audit de la gouvernance externe de l'UNESCO et entités rattachées ou administrées (annexe 2), suite à un rapport du Corps commun d'inspection (CCI) des Nations unies sur l'administration et la gestion de l'UNESCO. Sur sa demande, un rapport d'étape a été présenté au Conseil exécutif en avril 2015 (196 EX/23 INF.5), le rapport complet résumé ici a été adressé au Conseil en juillet 2015, pour que conformément à la résolution ce dernier « *puisse soumettre à l'examen de la 38^e session de la Conférence générale (septembre 2015) des mesures de suivi pertinentes* ».

2. Le premier chapitre résume les conditions dans lesquelles a été réalisé l'examen de la gouvernance, qui a notamment bénéficié de l'autoévaluation des organes directeurs, de l'évaluation des coûts des modalités de la gouvernance et du parangonnage avec des institutions internationales.

3. Le deuxième chapitre propose des orientations s'inscrivant dans la continuité des nombreuses recommandations, qui, dans le passé, ont préconisé de mieux gérer la gouvernance externe, sans avoir porté encore tous les fruits attendus. Ces recommandations demeurent nécessaires, quoiqu'insuffisantes au regard des dysfonctionnements et lacunes persistantes qui ont amené à diligenter le présent audit.

4. Le troisième et dernier chapitre formule en conséquence **15 nouvelles recommandations, en vue de la restructuration et de l'enrichissement de la gouvernance externe**. Des annexes complètent les observations de ces chapitres.

I. MÉTHODOLOGIE, AUTOÉVALUATION, COÛTS	II. MIEUX GÉRER LA GOUVERNANCE EXTERNE	III. RESTRUCTURER ET RENFORCER LA GOUVERNANCE EXTERNE	Annexes
<ul style="list-style-type: none"> • L'enquête a pris en compte les nombreux audits et évaluations des années récentes. • L'autoévaluation des organes directeurs a été dominée par une autosatisfaction qui en limite la portée. • Les coûts indirects de la gouvernance demeurent mal connus, mais leur estimation, quoique imparfaite, indique qu'ils restent significatifs. 	<ul style="list-style-type: none"> • Des actions dans 10 domaines, issues de recommandations antérieures qui sont ainsi réitérées et étendues. • La plupart se sont en tout ou partie heurtées à des obstacles que le contexte, notamment budgétaire, impose de surmonter sans plus d'hésitations. 	<ul style="list-style-type: none"> • 15 recommandations nouvelles visent à réduire les chevauchements, resserrer les organes directeurs, harmoniser règles et procédures, accroître les performances et réduire les coûts. • Mieux renouer avec la confiance appelle des mesures en matière de code de la gouvernance, éthique, de comité d'audit, notamment. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Le droit international de la gouvernance.</i> • <i>Les résultats statistiques de l'autoévaluation.</i> • <i>Les coûts directs et indirects.</i> • <i>Les organes directeurs face aux risques de perception de conflits d'intérêts, corruption et fraude.</i>

I. MÉTHODOLOGIE ET AUTOÉVALUATION

1. Champ et définitions

5. Ni l'UNESCO ni l'ONU, qui s'exprime en termes d'organes principaux, n'ont défini ce qu'est un « organe directeur ». Ce terme désignera ici un organe statutaire ou une réunion régulière de l'UNESCO (cf. 191 EX/16 Partie IV, Annexe) : « Réunions à caractère représentatif », catégories I (conférences internationales d'États), II (réunions de caractère intergouvernemental autres que ces conférences) et III (conférences non gouvernementales). Les entités consultatives ponctuelles sont en dehors de ce champ (par exemple, des forums UNESCO tel que celui sur l'éducation à la citoyenneté mondiale), de même que les instituts et centres de catégorie 2.

6. Le droit international de la gouvernance s'est développé récemment, sans que l'UNESCO ait, pour sa part, défini cette dernière. Une définition a donc été adoptée en concertation avec l'Organisation et a servi de référence à l'audit :

Définition : *La gouvernance s'entend comme étant le cadre juridique et l'exercice de l'autorité politique nécessaires pour conduire et superviser l'action de l'Organisation, définir son orientation stratégique, fixer ses priorités, évaluer régulièrement sa performance, déterminer le niveau de risque acceptable pour son action, allouer des ressources conformément aux priorités convenues et aux résultats escomptés, et en rendre compte aux parties prenantes.*

7. L'Auditeur externe a dialogué avec chacune des composantes concernées de l'UNESCO¹, sous différentes formes adaptées à celles-ci et au sujet traité ; les constats en résultant ont été, en majorité, annexés au rapport d'étape précité. Ces travaux ont mobilisé à temps partiel de février 2014 à juin 2015 jusqu'à six auditeurs possédant une large expérience des organisations internationales des problématiques managériales en environnement diplomatique et multilatéral. La dispersion, la fréquente hétérogénéité et le caractère parfois lacunaire des principaux indicateurs de moyens, de produits et de résultats des entités dotées d'un organe directeur ont été un handicap, malgré les efforts en cours pour y remédier.

8. L'audit a pris en considération des rapports de toutes natures, le processus d'évaluation de la gouvernance étant quasi-permanent à l'UNESCO, notamment dans le cadre du Comité spécial, ainsi que les réformes successives menées à bien, certaines substantielles comme après l'évaluation externe indépendante (EEI, 2010).

2. L'autoévaluation en 2014

9. Les résultats de l'autoévaluation demandée par la Conférence générale² peuvent être qualifiés soit de majoritairement positifs, si on les prend à la lettre et du seul point de vue du taux de réponse et des notes attribuées par les autoévaluateurs, soit de décevants si l'on s'attendait à un retour substantiel. D'une part, une certaine hétérogénéité des données factuelles reçues en réponse reflète l'absence de tableau de bord standardisé qui résumerait la nature, l'activité et les moyens des entités et de leurs organes directeurs. D'autre part, l'autoévaluation – au regard, comme demandé par la Conférence générale, des « *problèmes de maintien de la pertinence, de chevauchement de mandat, de transparence et d'efficacité du processus de prise de décision, et de coût des modalités de gouvernance* » – a été fréquemment tardive et incomplète. Les réponses, même lacunaires, constituent toutefois, de façon acceptable, un sondage représentatif.

¹ Aucune visibilité n'existe quant à l'ensemble des composantes de « l'univers UNESCO » et de leurs organes directeurs, en l'absence d'organigramme officiel.

² « (a) tous les organes directeurs, programmes intergouvernementaux, comités et conventions sont invités à procéder à une autoévaluation portant sur la pertinence globale de leurs travaux eu égard à leur mandat spécifique ainsi que sur l'efficacité et l'efficacité de leurs réunions, notamment l'impact et l'utilité du temps d'experts (...). »

10. Cette autoévaluation souligne à juste titre les points forts de l'UNESCO. Elle est d'ailleurs caractérisée par un contentement général : 41 % des réponses donnent l'appréciation la plus haute quant à l'atteinte des objectifs ou la qualité de la gouvernance. La seule observation négative commune à plusieurs réponses porte sur l'insuffisance des budgets des organes directeurs, aussi bien pour leur fonctionnement que pour les actions dont ils ont la supervision. Il ne s'en dégage pas une forte volonté, encore moins une possibilité de consensus, pour réformer la gouvernance. Cela confirme un attentisme dominant³, d'ailleurs illustré par la mise en œuvre d'un quart seulement des recommandations de l'EEI pour la gouvernance.

11. Les centaines de commentaires écrits ou oraux, généraux ou ponctuels, recueillis dans le sillage de cette autoévaluation confirment, au-delà de positionnements individuels⁴, qu'il n'y a aucune ligne directrice, même minoritaire, en vue d'une réforme en profondeur.

12. En somme, la tonalité – ou plutôt l'atonie – d'une partie des contributions de l'autoévaluation donne à penser que les dirigeants des organes directeurs, qui sont majoritairement des représentants d'États membres, ne sont pas à l'aise pour partager officiellement une analyse lucide de l'exercice actuel de leur gouvernance. Ce constat, en ce qu'il ne paraît pas converger avec les préoccupations de la Conférence générale, est préoccupant.

Si l'on s'en tenait à ce résultat, **la conclusion serait a minima qu'aucune évolution majeure n'est attendue par les organes directeurs, hormis davantage de moyens financiers, et que la probabilité est très faible de voir se constituer un consensus pour engager résolument des initiatives propres à améliorer substantiellement et durablement la gouvernance. Ce sentiment est corroboré par le niveau inégal des suites données aux audits et évaluations antérieurs en ce domaine.**

3. Le coût des modalités de gouvernance externe

13. Une nouvelle estimation du coût des modalités de gouvernance externe (organes directeurs et instances les assistants) a été envisagée⁵. L'auditeur externe constate que les outils comptables et redditionnels ne permettent qu'une estimation partielle – et parfois très approximative – des coûts inscrits dans les comptes de l'UNESCO. Elle aboutit à une fourchette biennale très large, de **25 à 39 millions de dollars des États-Unis** (une annexe présente les difficultés méthodologiques liées à l'estimation de ces coûts, celle du temps de travail des secrétariats des organes directeurs des conventions, programmes et instituts).

Coûts biennaux estimés

1. Coûts directs de la Conférence générale et du Conseil exécutif (source : GBS) : **7,2 millions de dollars des États-Unis.**
2. Coûts directs des conventions, programmes et Instituts de catégorie 1 (source : Auditeur externe, même méthodologie) : **5,3 millions de dollars des États-Unis.**
3. Valorisation du temps de travail des personnels du Secrétariat non directement affectés aux organes directeurs (source : Secrétariat) : **7,9 millions de dollars des États-Unis.**
4. Contributions volontaires en nature non comptabilisées : **2 à 12 millions de dollars des États-Unis** (source : Secrétariat, montant non exhaustif).
5. Valorisation du temps de travail des secrétariats de conventions, programmes et instituts consacré à la gouvernance externe stricto sensu : **2,2 à 6,6 millions de dollars des États-Unis** (source : estimation Auditeur externe).

³ Attentisme qu'avait pressenti le Conseil exécutif, cf. 37 C/49 Add. Annexe.

⁴ L'autoévaluation a majoritairement été réalisée par une ou quelques personnes, un examen collégial (organe directeur, bureau, commission) restant l'exception.

⁵ Les rapports 191 EX/16 Partie IV et INF.2, 15 mars 2013, ont produit des évaluations antérieures.

14. Cette estimation est d'autant moins exhaustive que la valeur de l'occupation des salles de réunion du siège n'est pas estimée. La Conférence générale pourrait utilement charger le Secrétariat de proposer une modernisation de leur gestion, ainsi que des économies supplémentaires, en s'inspirant notamment de l'expérience du Comité des conférences de l'Assemblée générale de l'ONU et des services de cette dernière, résumée dans une annexe.

15. Des réductions des effectifs de secrétariat ont été opérées ces dernières années, mais le Secrétariat n'a pas évalué si elles ont réduit significativement le temps de travail consacré par eux aux organes directeurs.

16. La conclusion sur ce point est que l'UNESCO ne s'est pas dotée des moyens de connaître avec un degré suffisant de précision le coût réel des modalités actuelles de gouvernance externe. **Ce coût ne peut être qu'approximativement évalué ; il serait, en moyenne et par biennium, compris dans une fourchette de l'ordre de 5 % à 8 % des dépenses du budget ordinaire⁶.**

17. La fourchette de 2 à 12 millions de dollars des États-Unis pour les contributions en nature (alinéa 4 de l'encadré ci-dessus) concerne essentiellement la conférence annuelle de la convention de 1972. Un tel niveau de dépense, et une telle fourchette d'évaluation, pour une seule réunion d'organe directeur témoigne d'une gouvernance erratique, notamment si on la compare aux moyens financiers totaux au service des objectifs d'autres conventions et programmes. Cela signifie qu'une ou deux centaines de millions USD (valeur actuelle), voire bien davantage, ont été consacrées aux vastes rassemblements d'une seule convention depuis son origine⁷.

4. Parangonnage

18. Pour répondre à la préoccupation de la Conférence générale, des comparaisons ont été effectuées avec d'autres institutions spécialisées des Nations Unies. Des bonnes pratiques transposables à l'UNESCO sont de ce fait mentionnées. L'ensemble des rapports du Secrétaire général de l'ONU consacrés, suite au Sommet mondial de 2005, à un « Examen global du système de gouvernance et de contrôle de l'ONU et des fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies » reste un corpus de référence. Les mêmes États membres, qui à l'ONU en ont adopté les principes et les suites, s'en sont exonérés sur plusieurs points lorsqu'il s'agissait d'en réfléchir, et si possible décider, une application à l'UNESCO.

19. De ce premier chapitre consacré à la méthodologie, à l'autoévaluation et aux coûts, découlent deux recommandations :

⁶ Ce ratio global n'a qu'une signification indicative pour « l'univers UNESCO », les attributions de chacun des organes directeurs étant hétérogènes, et leurs activités dépendant de variables telles que les contributions volontaires, qu'elles soient comptabilisées ou inconnues de la comptabilité de l'Organisation.

⁷ Une analyse rigoureuse devrait aussi intégrer les dépenses incombant aux États membres en déplacements - en sus de leurs représentations permanentes - de représentants et d'experts pour les travaux des organes directeurs. Sur la base de 200 déplacements par mois tous organes confondus – estimation uniquement intuitive, mais n'excédant sans doute pas la réalité –, à 4 000 USD en moyenne, cela correspondrait à quelque 19 millions de dollars de coûts marginaux supplémentaire par biennium, directement supportés par les États membres.

Recommandation n° 1 : L'auditeur externe recommande que le Secrétariat fournisse au Conseil exécutif pour sa session du printemps 2016 un organigramme officiel des composantes de « l'univers UNESCO » et de leurs organes directeurs.

Recommandation n° 2 : L'auditeur externe recommande que soit élaboré et soumis au Conseil exécutif pour discussion à sa session de printemps 2016, un rapport sur les moyens à réunir pour connaître et maîtriser les coûts complets de la gouvernance externe de chaque entité, et que le Conseil exécutif diligente la mise en œuvre intégrale de ce rapport d'ici la session de printemps 2017 en vue de la délivrance d'un rapport exhaustif et utile sur les coûts de la gouvernance externe à la 39^e Conférence générale.

II. MIEUX GÉRER LA GOUVERNANCE EXTERNE

20. La deuxième partie examine les principaux mécanismes et quelques-unes des procédures ou pratiques de gouvernance dont l'audit a montré la perfectibilité. Cela équivaut largement à un examen du suivi des recommandations déjà formulées par de nombreux rapports d'audit ou d'évaluation, interne ou externe, tant les constats opérés aujourd'hui confortent les réflexions passées. Il est fait largement écho aux constats du Conseil exécutif qui rappelait en 2013 que « *les structures de gouvernance sont jugées trop lourdes (la taille et le nombre des organes subsidiaires, la fréquence des réunions)* »⁸.

21. Un obstacle à la concrétisation des recommandations est l'hétérogénéité de la mosaïque actuelle et de la performance des organes directeurs. Cet obstacle perdurera aussi longtemps que sera entretenue la fiction – d'autant plus confortable qu'elle est dotée de bases juridiques – selon laquelle il appartient à chaque organisme de décider de sa gouvernance, alors même que l'ensemble des États membres est réuni en Conférence générale. Il en résulte une recommandation réitérant des préconisations jusqu'alors délaissées, et une recommandation de mettre en œuvre des moyens et un calendrier destinés à surmonter les obstacles antérieures :

Recommandation n° 3 : L'auditeur externe recommande à la Conférence générale (a) de déléguer le pilotage et la conduite des 10 actions ci-après au Bureau du Conseil exécutif ; (b) à cette fin, de doter le Conseil de moyens appropriés pour aboutir, après avis de chacun des organes directeurs, sollicités en tant que de besoin et selon les formes les plus efficaces, à l'adoption par la 39^e Conférence générale d'un guide de bonnes pratiques applicable à l'ensemble de l'UNESCO et des fonds, programmes et entités qui lui sont rattachés :

- (i) accélérer la réduction de la durée des sessions,
- (ii) grouper les sessions,
- (iii) des sessions biennales plutôt qu'annuelles, quadriennales plutôt que biennales,
- (iv) généraliser l'usage de la téléconférence,
- (iv) ne convoquer que des sessions indispensables et financées sur budget ordinaire,
- (v) réduire le nombre de participants aux réunions,
- (vi) alléger les ordres du jour en sérialisant les priorités et déléguant les décisions mineures,
- (vii) augmenter les délégations de pouvoir aux bureaux,
- (ix) simplifier et améliorer la diffusion des résultats,
- (x) valoriser les bonnes pratiques.

Recommandation n° 4 : L'auditeur externe recommande que :

- (i) le Secrétariat mette à la disposition du Conseil exécutif le budget, les experts et les services adéquats en vue d'établir un projet de « guide des bonnes pratiques de gouvernance » et un plan de mise en œuvre concrète, pour examen par le Conseil exécutif à sa session d'automne 2016 et adoption par la 39^e Conférence générale,

⁸ 37 C/49 Add., annexe, par. 44.

- (ii) les experts qui seront mis à la disposition du Conseil n'aient eu aucun lien de quelque nature que ce soit avec l'UNESCO au cours des trois dernières années et qu'ils assurent une représentation équilibrée des cultures de gestion des États-membres de la Conférence générale,
- (iii) le Conseil exécutif soit saisi à sa session d'automne 2016 d'un rapport élaboré par ses experts et validé par son Bureau, incluant un plan d'accélération significative de la concrétisation de chaque action inscrite dans le guide, accompagné d'indicateurs de moyens, de produits et résultats escomptés, mesurables et pertinents par référence à la situation au 31 décembre 2015 ;
- (iv) les rapports préparatoires à l'adoption du budget 39 C/5 identifient de façon explicite et détaillée les effets associés à la mise en œuvre du guide de bonnes pratiques tels que réductions de dépenses relatives aux organes directeurs, redéploiement des économies ainsi projetées en vue de la mise en œuvre du plan, diffusion du guide, formations des personnels des délégations et de l'Organisation.

III. RESTRUCTURER ET RENFORCER LA GOUVERNANCE EXTERNE

22. Le troisième et dernier chapitre répond à l'interrogation de la Conférence générale quant au « maintien de la pertinence et chevauchement de mandats ». Le tableau synoptique, établi par l'Auditeur externe et annexé au rapport, des 49 organes directeurs ou assimilés montre une complexité à nulle autre égale parmi les institutions du système des Nations-Unies dotées de près ou de loin de moyens comparables (quelque 250 millions de dollars des États-Unis par an).

23. Découlant de différences historiques entre les instruments juridiques, cette complexité explique en partie pourquoi la structure de la gouvernance ne correspond pas à une rationalité opérationnelle, et expose à des risques de chevauchements de mandats et de failles. Les initiatives récentes d'organes directeurs pour y remédier sont mentionnées, mais elles restent peu nombreuses. De l'analyse ainsi développée résultent 10 recommandations nouvelles :

Recommandation n° 5 : À titre transitoire et expérimental, l'auditeur externe recommande à la Conférence générale :

- (i) de décider d'élire, à partir de 2016, les mêmes États parties aux organes directeurs des conventions relatives au patrimoine, et que les organes directeurs ainsi composés tiendront leurs sessions respectives au sein d'une unique session commune, selon des modalités juridiques appropriées ,
- (ii) de charger le Conseil exécutif d'organiser d'ici sa session d'automne 2016 la mise en œuvre de ce dispositif et de le doter des moyens appropriés,
- (iii) de demander au Secrétariat d'unifier en conséquence les secrétariats de ces conventions d'ici le 1^{er} septembre 2016.

Recommandation n° 6 : L'auditeur externe recommande :

- (i) d'expérimenter la réunion biennale des présidents et directeurs d'instituts de catégorie 1 du Secteur de l'éducation, et une coordination structurée entre deux sessions ;
- (ii) d'examiner, sur la base de cette expérimentation, les conditions du rassemblement des instituts dans une structure unique (*corporate*) dont les instituts actuels formeraient des divisions opérationnelles, dotée d'un organe directeur suprême unique ;
- (iii) que le Secrétariat adresse au Conseil exécutif de l'automne 2016 un rapport tirant les enseignements de cette expérience et exposant les conditions dans lesquelles un rapprochement des instituts, ou a *minima* la création d'un organe directeur commun, pourrait être envisagé, ainsi que le plan d'action pour y parvenir.

Recommandation n° 7 : L'auditeur externe recommande :

- (i) d'entreprendre en 2016, sous la supervision du Bureau du Conseil exécutif, la rédaction d'un projet de code de la gouvernance, harmonisant et codifiant les règlements intérieurs, textes et pratiques des organes directeurs de l'ensemble des entités de l'univers UNESCO,
- (ii) d'assurer l'actualisation permanente de ce document dans un répertoire de la pratique préparé par le Secrétariat et soumis pour approbation au Conseil exécutif,
- (iii) d'adopter les décisions nécessaires à la mise en œuvre de ce dispositif lors de la 39^e Conférence générale.

Recommandation n° 8 : L'auditeur externe recommande :

- (i) d'examiner les moyens d'instaurer un dispositif de présélection de candidatures nominatives aux fonctions de présidence et de vice-présidence d'organes directeurs, sur la base de critères de compétence transparents et robustes,
- (ii) de limiter la durée totale de mandats consécutifs d'un même délégué au sein d'un organe directeur (par exemple à quatre ans), de façon à permettre à la fois l'acquisition d'une expérience suffisante par les délégués et leur renouvellement périodique,
- (iii) de préconiser que les États membres candidats à un siège au sein d'un organe directeur s'engagent à y affecter un membre titulaire ou suppléant disposant d'une expérience suffisante dans le champ propre à cet organe,
- (iv) d'instaurer une formation obligatoire à l'exercice de fonctions de présidence et de vice-présidence d'organe directeur, modulée selon l'expérience des nouveaux élus.

Recommandation n° 9 : L'auditeur externe recommande d'établir un groupe de travail ouvert, sous la direction du (de la) président(e) du Conseil exécutif et avec l'assistance du Secrétariat des organes directeurs, afin d'arrêter, à l'instar d'autres organisations internationales, un projet, à examiner par la 39^e Conférence générale, de recours systématique au vote pour une série spécifique de questions soumises à débat, dans chaque catégorie d'organes directeurs, et selon des modalités à préciser.

Recommandation n° 10 : L'auditeur externe recommande :

- (i) la création d'un comité d'éthique,
- (ii) l'insertion d'un volet consacré à l'éthique des membres des organes directeurs dans le code de la gouvernance recommandé par ailleurs,
- (iii) que le Bureau de l'éthique apporte, sur leur sollicitation, son concours aux organes directeurs,
- (iv) qu'un dispositif de déclaration publique d'intérêts soit mis en place pour les experts assistant les organes directeurs.

Recommandation n° 11 : L'auditeur externe recommande : de renforcer, sous le contrôle de la Conférence générale et dans un cadre défini par elle, la surveillance de la gestion des risques ; de la déléguer au Conseil exécutif ou à un Comité d'audit indépendant ; et qu'il soit rendu compte des dispositifs mis en place et des avancées réalisées lors de la 39^e session de la Conférence générale.

Recommandation n° 12 : L'auditeur externe recommande :

- (i) la création d'un Comité d'audit indépendant, en conformité avec les recommandations formulées en 2011 par le Corps commun d'inspection des Nations-Unies, compétent pour l'ensemble des entités, fonds et programmes rattachés à l'UNESCO,
- (ii) qu'à cette fin, le Bureau du conseil exécutif supervise la rédaction d'un projet de cahier des charges et de règlement à soumettre à l'approbation de la 39^e Conférence générale,
- (iii) et que, dans l'attente d'une modification des textes de base de l'UNESCO, soit constitué, à partir de l'actuel Comité consultatif de surveillance, un Comité d'audit intérimaire ad hoc rapportant directement au Conseil exécutif.

Recommandation n° 13 : L'auditeur externe recommande que la Conférence générale

- (i) approuve les projets de plans stratégiques à moyen et long terme relatifs aux moyens (notamment informatiques), à l'organisation et aux méthodes de l'Organisation, ainsi que d'une façon générale aux investissements structurels,
- (ii) délègue au Conseil exécutif la révision annuelle de ces plans, de leurs budgets et indicateurs de moyens, produits et résultats.

Recommandation n° 14 : L'auditeur externe recommande de mettre en place, sous la supervision du Conseil exécutif et avec le concours du Secrétariat pour ce qui le concerne, une évaluation biennale indépendante de la gouvernance, incluant l'action des secrétariats des organes directeurs des conventions et programmes, dont le premier rapport serait à examiner par le Comité d'audit indépendant puis par la Conférence générale en 2017.

Recommandation n° 15 : L'auditeur externe recommande de créer :

- (i) un emploi de conseiller pour la gouvernance auprès du Conseil exécutif, dès le 1^{er} janvier 2016, ainsi que, en fonction des charges nouvelles qui incomberaient à ce dernier,
- (ii) quelques emplois de conseillers spécialisés d'ici le 1^{er} juillet 2016,
- (iii) en confiant la sélection des candidats à un groupe d'experts indépendants.

CONCLUSION GÉNÉRALE

24. Avec 250 millions de dollars américains par an, l'ambitieuse UNESCO est l'une des plus pauvres du système de l'ONU. Les États membres doivent donc rééquilibrer leurs priorités en termes de méthode de gouvernance, entre la prééminence absolue du pouvoir politique, dont on mesure aujourd'hui les résultats, et l'exigence de compétence et de rigueur scientifique invoquée mais inégalement assumée alors qu'elle est incontournable en matière de culture, d'éducation, de sciences exactes et humaines.

25. Ainsi que l'a déjà recommandé l'auditeur externe, il convient donc de redonner « aux experts une place centrale dans les délégations », avec de strictes garanties éthiques, ou à défaut réviser la gouvernance de l'UNESCO en lui reconnaissant alors « clairement une nature plus géopolitique que scientifique »⁹.

26. En outre, sans un choix rigoureux d'un nombre restreint de priorités hiérarchisées – voire le développement de méthodes, telle l'intersectorialité, conférant à l'Organisation un avantage « concurrentiel » – l'impact des réformes restera marginal, au détriment de populations qui en attendent beaucoup.

27. La conclusion est donc que trois séquences sont à articuler :

- (I) continuer les efforts antérieurs, en développant pleinement les bonnes pratiques déjà recommandées,**
- (II) accepter qu'un tel effort ne dispense pas de rénover les structures, et s'y employer résolument,**
- (III) hiérarchiser pragmatiquement les priorités en fonction des ressources allouées aux moyens ainsi reconfigurés.**

⁹ Cf. rapport WHC-11/35.COM/INF.9A, par. 188, recommandation 10.

Décision proposée

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

Le Conseil exécutif,

1. Rappelant la résolution 37 C/96,
2. Ayant examiné les documents 197 EX/28 et 197 EX/28.INF.